

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI SUR
LES PRINCIPES
DE L'ORGANISATION
PROFESSIONNELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 20 novembre 1944, à 14 heures

PAR

HENRI CULMANN

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. le P^r FRANÇOIS-PERROUX

Suffragants : M. le P^r LE BRAS

M. le P^r JAMES



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

ESSAI SUR
LES PRINCIPES
DE
L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.*

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI SUR
LES PRINCIPES
DE L'ORGANISATION
PROFESSIONNELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 20 novembre 1944, à 14 heures

PAR

HENRI CULMANN

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. le P^r FRANÇOIS-PERROUX

Suffragants : M. le P^r LE BRAS

M. le P^r JAMES



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

1944

DÉPOT LÉGAL

1^{re} édition.. .. 15 mars 1945

TOUS DROITS

de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays

COPYRIGHT

by *Presses Universitaires de France*, 1945



INTRODUCTION

Les principes découlent des lois plus qu'ils ne les inspirent.

Le législateur, en effet, résout au jour le jour — et le moins mal qu'il peut — les problèmes que pose la conduite d'une Nation. Paresseux comme les hommes qui, en définitive, l'incarnent, il procède rarement à des constructions doctrinales inspirées par le goût de l'idée pure. Il pare au plus pressé, sans toujours avoir le loisir, ou même le souci, des architectures symétriques et des constructions d'ensemble ; la plupart des lois sont des lois de circonstance, encore qu'elles puissent durer fort longtemps.

Ce n'est pas à dire cependant qu'une œuvre législative ainsi composée présente nécessairement un aspect chaotique, des contradictions internes, des lacunes, des doubles emplois, et pour tout dire un désordre où l'on aurait peine à reconnaître un effet de l'Art. Si les lois énoncent peu de principes, elles ne s'en inspirent pas moins d'une certaine unité de vues qui tient à plusieurs causes.

D'abord, au fait qu'elles régissent un monde réel, dont l'unité ne peut être entièrement détruite par les analyses et les classements qui sont les premières opérations sur quoi repose toute œuvre de l'esprit, ni davantage par les partages de compétence établis entre les administrations publiques responsables de la préparation des lois.

Ensuite, parce que toute œuvre législative rendue publique sert de précédent à celles qui, par la suite, traiteront de matières voisines, car les administrations chargées de la préparation des lois ont d'autant plus le goût des précédents qu'elles ont moins celui des responsabilités et davantage de propension à économiser leurs efforts.

Enfin, parce que toute œuvre législative exprime un certain fonds de notions et de conceptions communes à tous les ministres et chefs responsables des administrations

publiques, qui, pour n'être pas toujours exprimées dans des œuvres de portée générale, n'en a pas moins une réelle existence ; car de profondes divergences ne peuvent subsister longtemps entre les différentes administrations légiférantes sans des troubles et des violences où l'État retrouve par la force l'unité qu'il avait perdue dans les éparpillements de la raison.

Il est donc en définitive, presque toujours possible et souvent opportun, en présence d'un ensemble déterminé de règles diverses régissant une même matière ou des matières voisines de dégager par l'analyse et la synthèse les principes généraux et les notions communes dont le législateur a traduit l'esprit sans dégager la lettre. Ce faisant, on ne fait pas autre chose que de retrouver sous les dispositions des règles, la nature des choses et cela d'autant plus certainement que seules peuvent effectivement s'appliquer les règles qui respectent cette nature.

Il en est ainsi particulièrement du domaine de l'organisation professionnelle qui a fait en France pendant l'armistice, l'objet d'une importante littérature législative et réglementaire. Des textes, les uns généraux, les autres particuliers à une profession, les uns provisoires, les autres définitifs, ont édicté différents types d'organisation professionnelle. Aucune ne définit la matière qu'il traite et les notions de base qu'il met en œuvre. Aucun n'énonce de principes généraux. Chacun d'eux régit un secteur, large ou étroit, en paraissant ignorer le secteur voisin. Aucun texte général ne donne à cet ensemble son « chapeau » doctrinal, ni n'introduit dans la matière professionnelle les divisions nécessaires et les partages de compétence opportuns. Et ce trait n'est que la conséquence dans le domaine particulier de l'organisation professionnelle de l'éclatement du pouvoir législatif en dix-sept secrétariats d'État qui a caractérisé l'organisation des pouvoirs publics français pendant le temps de l'armistice aussi bien que l'absence, au sein de ces pouvoirs publics, d'aucune autorité organisatrice supérieure.

Néanmoins, cet ensemble de textes met en œuvre des notions communes qui découlent, comme on l'a dit, de la nature des choses. Leur application a conduit à plus d'unité

qu'il n'apparaissait à l'origine, car les ministères responsables, partis d'horizons opposés, ont marché dans des sens tels qu'en définitive, ils ont parcouru les mêmes chemins et rencontré les mêmes problèmes. C'est ainsi que le ministère de la Production industrielle parti de l'organisation professionnelle a rencontré le problème interprofessionnel, tandis que le ministère de l'Agriculture parti d'une organisation interprofessionnelle a fini par découvrir et mettre en œuvre la notion de profession.

A cela s'ajoute que l'application des textes édictés a constitué une expérience extrêmement riche dont les enseignements peuvent être exprimés et qui conduit à énoncer les principes que le législateur à l'origine n'a pas très clairement aperçus et n'a jamais exprimés. En définitive, il est possible de dégager de tous les textes épars de l'organisation professionnelle du temps de l'armistice une sorte de plus grand commun diviseur qui, lui-même, peut se décomposer en facteurs premiers.

Cette recherche et cette analyse sont d'autant plus opportunes que l'œuvre législative d'armistice est tout à fait provisoire et qu'une œuvre définitive doit normalement lui succéder. Que la loi du 16 août 1940 sur la base de laquelle ont été constitués les Comités d'organisation soit provisoire, nul ne peut le contester puisque le législateur lui-même a pris soin de dire que son œuvre n'aurait qu'un temps ; mais que la loi du 4 octobre 1941, dite Charte du Travail, qui a été présentée à sa naissance comme l'organisation définitive annoncée par la loi du 16 août 1940 fût elle-même provisoire, cela était moins certain à première vue, mais aussi peu contestable à la réflexion, si l'on prend garde que cette loi n'était après tout qu'une loi d'organisation sociale, c'est-à-dire une loi incomplète et que la forme d'organisation définitive qu'elle prévoyait sans l'imposer, à savoir la forme corporative avait besoin de notables corrections pour être susceptible d'une application quelque peu générale. Quant aux régimes particuliers, qui sont nés avec un caractère définitif, il n'est pas à penser qu'ils puissent être laissés en dehors de la refonte prévisible des régimes généraux.

A cette première raison de réforme, tirée des caractères propres de la législation positive, s'ajoutent les conséquences

du changement de régime politique marqué par l'avènement au pouvoir du gouvernement du général de Gaulle. Les réformes qu'il entreprend sont nombreuses et profondes ; les unes naissent de la nécessité de corriger les erreurs faites, les autres du légitime désir de donner une forme nouvelle à tout ce qui peut « rappeler des temps et des circonstances dont nous voudrions pouvoir effacer jusqu'au souvenir ». L'œuvre législative de l'avenir, si elle tient à être sensée, devra respecter les principes qui découlent de la nature des choses et si elle veut être durable devra tenir compte des fruits de l'expérience.

C'est à dégager les uns et les autres ou plutôt à dégager les premiers à la lumière des seconds que s'attache cette étude.

CHAPITRE PREMIER

LA NOTION DE PROFESSION

Au nombre des vérités premières qui font la clarté des plans et la solidité des ouvrages, rangeons celle-ci : l'organisation professionnelle met en œuvre deux notions fondamentales : la notion de profession et la notion d'organisation.

Un chapitre sera consacré à chacune d'elles.

Quant à la notion de profession, on présentera successivement sa définition et l'inventaire des nomenclatures professionnelles.

SECTION I. — Définition de la profession

On chercherait en vain dans les divers dictionnaires de la langue française une définition satisfaisante du mot « profession », au sens que lui attribue aujourd'hui l'usage le plus courant et l'on étonnerait sans doute beaucoup nos contemporains en leur disant que ces dictionnaires font avant tout de ce mot le nom d'une cérémonie en usage dans les séminaires.

Le *Dictionnaire de l'Académie française* définit la profession dans son sens principal : « déclaration publique d'un sentiment habituel » et applique notamment cette définition à l'acte par lequel un religieux prononce les trois vœux de pauvreté, d'obéissance et de chasteté qui, de novice qu'il était, font de lui un profès.

Accessoirement le *Dictionnaire de l'Académie* reconnaît au mot profession un sens second : « se dit aussi (sic) des différents états et emplois de la vie civile ou militaire ».

Les autres *Dictionnaires Littré, Larousse, Bescherelle* suivent l'Académie dans la lettre de ces définitions et dans leur hiérarchie. A peine le *Dictionnaire général de la langue fran-*

gaïse de Hatzeld et Darmesteter s'avance-t-il vers une plus grande précision en disant, — mais toujours secondairement — qu'une profession est « le genre d'occupation que quelqu'un exerce notoirement ».

Cette discrétion des philologues montre à quel point l'idée professionnelle est neuve en France et laisse le champ libre à qui veut essayer de définir ce qu'il convient d'entendre aujourd'hui, dans le vocabulaire de l'organisation professionnelle, par « profession ».

Dans ce vocabulaire, « profession » a deux sens précis ; la profession est un genre d'activité ; la profession est un groupement naturel. Dans ce second sens le mot « profession » désigne ce qu'on appelait autrefois, et seulement depuis leur suppression, les corporations.

§ 1. La profession, genre d'activité

Pour gagner leur vie, et parfois aussi pour aussi l'occuper, les hommes se livrent à certaines activités. Tantôt l'homme exerce son activité en travailleur indépendant ; le produit de son travail peut être alors directement offert sur le marché, parce que la clientèle ne demande pas plus au travailleur que ce qu'il peut faire seul ; ainsi en va-t-il de l'avocat, du médecin et du cordonnier. Tantôt au contraire, l'homme exerce son activité dans le cadre d'une entreprise, parce que le fruit de son travail doit être ajouté à d'autres activités semblables à la sienne ou combiné avec des activités différentes pour être utilisable par le consommateur ; ainsi en va-t-il du mineur de fond, qui ne saurait exploiter une mine de charbon à lui tout seul, ou du décolleteur qui peut sans doute faire seul un boulon, mais non pas l'automobile que réclame le client.

Il apparaît ainsi que la notion d'activité concerne tantôt le travailleur, tantôt l'entreprise.

Ce que le travailleur sait faire seul, grâce à l'apprentissage qu'il a suivi ou à l'exercice qu'il s'est donné, est son métier. Le métier est l'aptitude de l'individu à exercer une activité.

Ce que l'entreprise offre sur le marché en produits ou en services caractérise sa profession. La profession est la nature d'activité, caractérisée par son résultat, qu'exerce l'entreprise.

Cette distinction entre la profession et le métier est fondamentale en économie politique comme en organisation professionnelle. Le métier est une caractéristique de la main-d'œuvre, laquelle est l'un des facteurs de l'activité économique elle-même, sauf dans sa partie relative à la consommation qui étant le fait de tous les hommes n'est pas tenu pour susceptible d'en caractériser aucun en particulier.

La distinction entre le métier, propriété de l'individu, et la profession, caractéristique de l'entreprise, doit être substituée ici à celle que tentent d'établir entre « profession » et « métier », les auteurs précités. A leurs yeux, la profession serait le terme générique ; le métier serait selon l'Académie française, Littré et Bescherelle la « profession d'un art mécanique » et selon Larousse et Hatzfels et Darmesterer un « genre d'occupation manuelle ». Mais cette distinction fondée sur le caractère manuel ou intellectuel de l'activité ne résiste pas à l'examen, ainsi que l'atteste l'un des auteurs lui-même, Bescherelle qui après avoir défini le métier « la profession d'un art mécanique », ajoute que « le métier se dit aussi des professions non mécaniques », ce qui tue la distinction proposée.

Les définitions ci-dessus données appellent deux précisions et entraînent une conséquence.

Quoique le métier caractérise l'individu et la profession l'entreprise, l'un et l'autre ne constituent pas des domaines entièrement différents ; leurs domaines respectifs comportent un secteur commun, qui de toute évidence est celui où le travailleur s'identifie avec l'entreprisé, ainsi que celui où l'entreprise ne met en œuvre que des travailleurs exerçant un seul et même métier. Il en est ainsi de la plupart des professions libérales et artisanales ; ainsi, l'état de cordonnier et l'état de médecin sont à la fois des métiers et des professions.

Il résulte de cette observation que tout recensement des professions et des métiers doit établir une distinction en trois secteurs.

— le secteur des professions proprement dites qui supposent la mise en œuvre de plusieurs métiers au sein d'une même entreprise ;

— le secteur où les professions s'identifient avec les métiers c'est-à-dire l'ensemble des professions exercées par des tra-

vailleurs indépendants ou par des entreprises qui réunissent des travailleurs appartenant à un seul et même métier ;

— le secteur des métiers proprement dits, c'est-à-dire des activités qui ne se conçoivent qu'intégrées dans des entreprises, parce que leur produit n'est pas susceptible d'intéresser directement le consommateur.

La deuxième précision concerne le sens qu'il convient de donner à l'expression « nature d'activité », lorsqu'on dit que la « nature d'activité » de l'entreprise caractérise la profession. Faut-il qu'il y ait identité entre les opérations effectuées par deux entreprises pour qu'elles appartiennent à la même profession ou suffit-il qu'il y ait identité entre les résultats de cette activité ? Soit, par exemple, la fabrication des tonneaux. Certains sont faits à la main par des artisans ; d'autres sont faits mécaniquement dans des usines ; les uns et les autres sont identiques. Y a-t-il deux professions, celle de fabricant de tonneaux à main et celle de fabricant de tonneaux mécaniques ou n'y a-t-il qu'une profession, celle de fabricants de tonneaux ? L'une et l'autre position de l'esprit sont parfaitement concevables ; aussi le choix est-il dicté, non par la raison pure, mais par la considération de l'usage que l'on compte faire de la notion de profession. Du point de vue économique comme du point de vue de l'organisation professionnelle, le fait essentiel est que des tonneaux sont produits qui sont identiques, qui répondent aux mêmes besoins et qui sont l'œuvre d'entreprises susceptibles d'entrer en concurrence les unes avec les autres. Si l'on veut notamment réaliser une organisation convenable du marché des tonneaux, il faut tenir compte de toutes les entreprises qui en produisent. En définitive, on considérera que tous les fabricants de tonneaux constituent une seule et même profession, quitte à introduire au sein de cette profession, dans les cas où l'opportunité en apparaîtrait, des subdivisions relatives aux fabricants de tonneaux à main et aux tonnelleres mécaniques.

Par contre, on considérera comme appartenant à des professions différentes les entreprises qui produisent des objets susceptibles de rendre les mêmes services, mais qui ne sont pas interchangeables. Pour manger la soupe, il faut des assiettes ; mais les assiettes peuvent être en faïence, en porce-

laine, en bois, en matière plastique, en aluminium, etc. Les fabricants de ces divers types d'assiettes appartiennent à des professions différentes parce qu'ils ne produisent pas des objets identiques, parce qu'il n'y a pas entre eux à proprement parler de concurrence, mais une simple possibilité de substitution entre leurs divers produits et parce qu'ils mettent en œuvre des techniques si différentes qu'il n'y a aucune analogie entre les entreprises. Ainsi donc, on considérera que toutes les entreprises qui produisent des objets identiques constituent une seule profession et que les entreprises qui produisent des objets non identiques, même s'ils peuvent se substituer les uns aux autres dans l'usage du consommateur, appartiennent à des professions différentes.

La conséquence de la distinction faite entre les métiers et les professions est qu'ils fournissent pour le classement des activités économiques des critères différents. Or, lorsqu'on procède à une organisation, on est conduit à établir entre les différents objets d'organisation des classements qui supposent le choix d'un critère et d'un seul. Cela étant, il apparaît qu'on se trouve en présence de deux classements possibles des activités économiques : le classement par métier et le classement par profession. Le choix entre ces deux classements possibles sera déterminé par la fonction attribuée aux groupements professionnels. Si la principale fonction consiste dans la représentation des intérêts économiques ou dans la direction des activités économiques, c'est le critère de la profession qu'il faudra retenir, car ce sont les entreprises d'une même profession qui, produisant les mêmes choses, sont en conflit d'intérêt et sont justiciables d'une même politique professionnelle.

Mais — et c'est là une observation essentielle — tout classement effectué suivant l'un des critères, où toute organisation constituée sur sa base, n'épuise pas la série des problèmes que soulève l'activité économique. Une organisation constituée par profession peut être chargée des problèmes que pose la conduite d'une profession, mais elle n'est pas apte à résoudre les problèmes que pose un métier déterminé, car plusieurs professions peuvent mettre en œuvre le même métier et aucune d'elle ne se trouverait désignée *a priori* pour le traiter. De telle sorte qu'au classement par pro-

fession doit être ajouté un classement par métier. A toute organisation professionnelle disposée pour résoudre les problèmes de chaque profession doit être ajoutée une organisation par métier, habile à résoudre les problèmes de chaque métier.

§ 2. La profession, groupement naturel

La profession, dans le premier sens du terme, caractérise la nature d'activité de l'entreprise.

Mais toutes les entreprises qui exercent la même profession présentent des similitudes de structure, de technique et d'intérêt qui en font un groupement naturel. Ce groupement naturel s'appelle aussi la profession.

Dans un second sens du terme, la profession est l'ensemble des entreprises qui exercent les mêmes activités, caractérisées par le produit ou le service offert sur le marché.

Cette définition appelle les précisions suivantes :

On considérera que le marché en cause est le marché national et que c'est dans le cadre de la France métropolitaine que la profession constitue un groupement naturel, même si en fait, le marché où l'entreprise offre ses produits ou ses services est purement local, comme ce serait le cas, par exemple, d'un salon de coiffure. Ceci, parce que la similitude d'intérêts qui est le fondement moral du groupement naturel est beaucoup plus fortement marquée dans le cadre national que dans aucun autre.

D'autre part, la notion d'activités similaires doit être comprise à la lumière des indications ci-dessus données au sujet de la profession, entendue dans le premier sens du terme.

SECTION II. — Les nomenclatures des professions et des métiers

Aucune définition ne saurait atteindre le degré de précision et de clarté d'une énumération. Le meilleur moyen de concevoir exactement la notion de profession est encore de disposer d'une liste des professions.

Ainsi apparaît l'opportunité d'une nomenclature des professions. L'opportunité devient nécessité dès l'instant que

l'on tente d'organiser les professions, car l'existence d'une telle nomenclature est la base indispensable d'un classement des professions et le moyen de procéder à ces « revues générales » que recommande Descartes sans lesquelles nul ne peut être assuré d'avoir épuisé l'objet de sa pensée.

Il n'existe pas en France de nomenclature officielle et complète des professions dont l'usage s'impose au législateur, aux administrations publiques, aux statisticiens, aux professionnels. Il n'existe que des nomenclatures imparfaites, établies en vue d'une fin déterminée. Il n'est pas inutile néanmoins de connaître leur existence bien qu'aucune d'entre elles n'ait été dressée pour servir de base à un classement des professions susceptible de constituer un plan général d'organisation professionnelle. L'imperfection de ces nomenclatures, en tant que revue générale de toutes les professions tient à deux causes. D'une part, elles ont été conçues pour des fins qui ne sont pas celles de l'organisation professionnelle, de sorte qu'elles sont d'autant moins convenables du point de vue de l'organisation professionnelle qu'elles sont mieux adaptées à leurs propres fins. D'autre part, elles font généralement fort mal ou même pas du tout, la distinction élémentaire entre les professions proprement dites (exemple : constructeur de locomotives), les métiers-professions (exemple : menuisier) et les métiers (exemple : mécanicien de locomotive). Du fait qu'elles englobent sans les distinguer toutes les catégories d'activité, elles débordent la matière professionnelle et constituent un inventaire très complet de tous les emplois offerts à l'activité humaine. Elles peuvent donc donner lieu à un dépouillement d'où résulteraient des nomenclatures utilisables pour les fins de l'organisation professionnelle. Les principales sont les suivantes :

1) TARIFS DE PATENTE

Le tarif français des patentes a été édicté par la loi du 15 juillet 1880. Il couvre toutes les activités industrielles, commerciales et libérales et d'une manière générale toutes les professions exercées par des travailleurs indépendants ou par des entreprises, sauf les exceptions prévues à l'article 264 du code des impôts directs. Ces exceptions concernent soit

les salariés proprement dits, tels les fonctionnaires, soit certaines professions libérales, soit l'agriculture et ses professions annexes, soit même enfin des professions industrielles ou commerciales que le législateur a voulu spécialement favoriser, tels les éditeurs de feuilles périodiques ou les sociétés d'habitations à bon marché.

Il résulte de la combinaison du principe général et des exceptions que la nomenclature du tarif des patentes présente, du point de vue de l'organisation professionnelle, le premier défaut est d'être fort incomplète. Son second défaut tient au mode de classement des professions. Ce classement n'est pas fondé sur la nature des professions ; il comporte des divisions établies pour des raisons fiscales en quatre tableaux à l'intérieur de chacun desquels les professions sont rangées dans l'ordre alphabétique. Le troisième défaut du tarif des patentes est son ancienneté. Le tarif n'a jamais fait l'objet depuis 1880 d'aucune révision d'ensemble. Lorsqu'une profession nouvelle apparaît, elle fait l'objet d'un arrêté d'assimilation qui lui rend applicable le tarif prévu pour une autre profession, mais cette assimilation ne comporte pas le récomplètement du tarif, lequel reste par suite de plus en plus incomplet. Il est classique de citer le cas des garagistes qui ne figurent pas au tarif et sont imposés à la rubrique des « tenants de parcs à chevaux ». Un projet de réforme du tarif des patentes a été mis au point par le secrétariat d'État à l'Économie nationale et aux Finances depuis l'armistice, mais il n'a pas encore vu le jour.

Dans le même ordre d'idées, on peut citer un tarif de patentes beaucoup plus récent qui, bien que n'ayant pas été conçu pour être appliqué en France métropolitaine peut à certains égards être tenu pour un progrès par rapport au tarif de la loi de 1880. C'est le tarif de l'État du Maroc, promulgué par un dahir du 9 octobre 1920 et modifié depuis lors une vingtaine de fois.

2) NOMENCLATURE ÉTABLIE POUR LE DÉPOUILLEMENT DES RECENSEMENTS QUINQUENNAUX DE LA POPULATION

On sait que le recensement quinquennal de la population prescrit par la loi du 29 juillet 1791 a non seulement pour but

de faire connaître la répartition de la population par communes, cantons, arrondissements et départements et de déterminer la situation démographique des habitants, mais également de faire connaître leur répartition suivant les activités qu'ils exercent. Le dépouillement du recensement suppose donc l'établissement préalable d'une nomenclature des activités. Une première nomenclature fut établie en 1905. Publiée par l'Imprimerie nationale et périodiquement mise à jour, elle a été utilisée par le ministère du Travail pour diverses statistiques et pour l'application des lois concernant la réglementation du travail, les allocations familiales, etc. Mais « cette nomenclature n'ayant fait l'objet d'aucune publication dans la forme admise par la loi », deux arrêts du 9 et 23 novembre 1935 de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation l'ont reconnue « dépourvue de toute force obligatoire ». C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a estimé bon de la promulguer par un décret du 9 avril 1936. Cette nomenclature, qui suit un classement décimal, comprend dix sections, trente-deux groupes, cent dix sous-groupes, mille deux cent quarante numéros. Elle vise tous les états possibles de la population au regard de son emploi. Elle dépasse ainsi le cadre professionnel proprement dit et comporte, par exemple, une rubrique réservée aux personnes ne vivant pas de l'exercice d'une profession, ce qui englobe toutes sortes d'oisifs, depuis les femmes mariées sans profession jusqu'aux aliénés internés dans un asile. Les emplois proprement dits font l'objet d'un classement rationnel qui comporte non seulement les professions à caractère économique, mais encore les professions libérales, les professions relatives aux soins personnels ou domestiques et les emplois publics. Comme la nomenclature doit servir au classement des établissements qu'elle définit comme étant « un groupe de personnes travaillant en commun » et des personnes travaillant isolément, elle comprend à la fois des noms d'industries et des noms de professions individuelles, c'est-à-dire de métiers. De ce fait, la nomenclature souffre d'une grande confusion qu'accroît encore le fait que sous chaque numéro, à la suite des noms d'industries, on trouve l'indication des « spécialités professionnelles » (entendre : métiers) les plus importantes de

ces industries, de telle sorte que les mêmes spécialités professionnelles, par exemple, perceur, découpeur, vérificateur, décapeur, polisseur, peuvent être reproduites sous un très grand nombre de numéros.

Cette confusion de la profession et du métier et le désordre de chaque rubrique, qui peut comporter plus d'une centaine de professions ou de métiers divers, rend cette nomenclature à peu près inutilisable pour des fins d'organisation professionnelle.

Une première révision de la nomenclature de 1936 a été entreprise en juillet 1941 par le Service national des Statistiques en liaison avec le Service de la Statistique industrielle de l'Office central de Répartition des produits industriels. Le but de cette révision, qui conserve les éléments de base de la nomenclature de 1936, a été de répartir ces éléments en des rubriques dont chacune n'entre dans la compétence que d'un seul Comité d'organisation. Cette nomenclature révisée a été publiée en novembre 1941 sous une numérotation décimale à trois chiffres. Une annexe fait ressortir la correspondance entre les Comités d'organisation relevant du secrétariat d'État à la Production industrielle et les rubriques de la nouvelle nomenclature ; un autre document publié en mars 1942 donne la clé alphabétique qui permet d'entrer dans la nomenclature de novembre 1941. Ce travail de révision réalisé hâtivement à une époque où les frontières des Comités d'organisation n'étaient pas encore nettement déterminées et qui ne concerne en principe que les professions industrielles, ne peut être tenu pour un état dernier de la question.

3) PROJETS DE NOMENCLATURES

Des projets actuellement à l'étude respectent la distinction entre la notion de profession et celle de métier. Ce sont donc deux nomenclatures distinctes que l'on prépare actuellement. Sous l'égide du secrétariat d'État à l'Économie nationale et aux Finances, une commission interministérielle constituée en octobre 1942, met au point un projet de nomenclature des professions qui comporte un classement rationnel décimal à quatre chiffres. En principe les rubriques de cette nomenclature correspondent aux divisions constituées dans le cadre

des Comités d'organisation par professions élémentaires, c'est-à-dire aux « groupes professionnels ». La même commission interministérielle prépare une nomenclature des métiers, conçue en vue d'une fin précise qui est l'organisation de l'apprentissage dans le cadre de chaque famille professionnelle. Ce projet de nomenclature fait état d'une distinction entre les métiers dits de base ou de formation et les métiers dérivés. Les premiers font l'objet d'une formation autonome, à partir de laquelle un enseignement complémentaire conduit, le cas échéant, à la connaissance des métiers dits dérivés. Les métiers de formation feront l'objet d'un apprentissage systématiquement organisé. Les métiers dérivés seront acquis par la voie d'une spécialisation réalisée en principe dans le sein même des entreprises. Une première liste des métiers de formation a été établie par les familles professionnelles, elle est apparue inutilisable. Une seconde liste a été établie avec le concours des Comités d'organisation par le Conseil supérieur de l'Économie industrielle et commerciale, elle est apparue encore fort imparfaite. Un nouveau travail est entrepris sur la base de ces premiers documents par le secrétariat d'État au Travail.

En conclusion, quand ces nomenclatures des professions et des métiers auront été définitivement mises au point, il en résultera une triple possibilité ; d'abord celle d'établir un classement rationnel des professions susceptibles de servir de base à toute organisation économique ou sociale à venir, ensuite de constituer le cadre des statistiques de production et d'emploi de la main-d'œuvre, enfin de permettre l'établissement de plans d'apprentissage. C'est dire suffisamment l'importance et l'urgence de leur publication.

CHAPITRE II

LA NOTION D'ORGANISATION

L'étymologie enseigne qu'organiser, c'est pourvoir d'organes.

Organiser une profession, c'est donc la doter d'organes.

Faire de l'organisation professionnelle, c'est non seulement doter chaque profession en particulier de ses organes nécessaires, c'est aussi ériger en une construction d'ensemble les professions organisées chacune en soi. C'est en autres termes, ajouter à l'organisation professionnelle *stricto sensu* une dose convenable d'organisation interprofessionnelle.

Ainsi apparaît une première conception possible de la notion d'organisation, qui s'attache à l'aspect observable des choses et que caractérise l'existence d'organes. L'organisation ainsi conçue peut être qualifiée d'organisation formelle parce qu'elle n'implique que des formes.

Mais souvent dans la langue française, le même mot abstrait désigne deux notions distinctes et successives dont l'une consiste en une action et dont l'autre concerne le résultat de l'action ; il en est ainsi notamment de la notion d'organisation. Au sens purement formel que nous avons dit, l'organisation est un moyen. Ce moyen peut être utilisé à certaines fins. L'ensemble des fins réalisées dans une profession qu'on a dotée d'organes, par l'action même de ces organes, est encore de l'organisation, mais dans le deuxième sens de ce terme. C'est ce qu'on peut appeler l'organisation réelle, parce qu'elle consiste en un certain état de choses qui s'est élaboré par l'action des organes professionnels. Le fond des choses, tel qu'il était avant que l'organisation formelle ait été donnée à une profession, se trouve modifié par l'action des organes dont l'organisation formelle a doté la profession, et

l'état final auquel cette action conduit est une profession réellement organisée. L'organisation formelle et l'organisation réelle quoique parfaitement distinctes, sont logiquement liées, car l'organisation formelle n'est qu'un moyen de réaliser l'organisation réelle et l'organisation réelle suppose l'existence préalable d'une organisation formelle et son action.

SECTION I. — La notion d'organisation formelle (1)

Doter une profession d'une organisation formelle, c'est la pourvoir des organes aptes à exercer les fonctions nécessaires à la vie de ce groupement naturel qu'est la profession. Mais avant de mettre en place des organes, il convient de définir avec précision l'ensemble professionnel que l'on dote de ces organes.

D'où il apparaît que la première condition pour qu'une profession soit organisée est qu'elle soit définie.

La définition d'une profession est l'ensemble des critères, des moyens ou des règles grâce auxquels il est possible de déterminer sans aucun doute quelles sont les entreprises qui composent la profession.

Si la profession est bien, comme on l'a dit, un groupement d'entreprises se livrant aux mêmes activités, la profession n'est véritablement connue dans sa consistance, c'est-à-dire définie, que par la connaissance nominative de ses entreprises. Dresser la liste des entreprises composant une profession suppose l'emploi successif de trois moyens.

Le premier moyen est tiré de la définition elle-même, qui peut être, soit constituée par une simple dénomination empruntée à la langue courante (ex. : profession de coiffeur), soit l'énoncé d'un critère qui permette de reconnaître quelles sont les entreprises qui composent la profession (ex. : la profession commerciale est l'ensemble des entreprises qui achètent aux producteurs et aux importateurs des marchandises qu'ils revendent en l'état). La définition *stricto*

(1) Le lecteur voudra bien nous excuser de reprendre ici certaines indications que nous avons déjà présentées au public dans notre petit livre : *La Nouvelle organisation professionnelle* (Presses Universitaires de France, 4^e édition, 1944). Trois ans plus tard, il nous semble encore que ces explications demeurent justes, ou tout au moins qu'il y a moins d'intérêt à les modifier qu'à les reprendre.

sensu donne un premier moyen de dégrossir le contenu professionnel.

Le second moyen est la recherche effective par divers procédés, qui vont du dépouillement du rôle des patentes aux déclarations des intéressés suscités par des appels dans la presse, de toutes les entreprises composant la profession. Cette opération s'appelle le recensement. Elle conduit à une liste provisoire d'entreprises.

Mais la diversité des entreprises est si grande et les définitions que l'on peut donner des professions étant nécessairement sommaires, des doutes s'élèvent le plus souvent quant à l'appartenance à la profession de certaines entreprises exerçant des activités marginales ; un troisième moyen de définition apparaît ainsi utile, qui réside dans la possibilité de faire prendre par une autorité qualifiée des décisions portant intégration dans la profession considérée de telle ou telle entreprise marginale ou, au contraire, prononçant son exclusion hors d'elle.

Il est dans la logique des choses que dans un pays et pour une activité donnée, une seule définition de chaque profession soit édictée. Il est également dans la logique des choses que les définitions respectives des différentes professions s'articulent bien entre elles de manière à ne comporter ni lacunes ni doubles emplois, c'est-à-dire à ne laisser place à aucun conflit négatif ni positif de compétence. Ainsi apparaît-il opportun que toutes les définitions professionnelles émanent d'une seule autorité, ce qui revient à constater que l'autorité qualifiée pour édicter les définitions des professions n'est pas l'autorité professionnelle, laquelle est multiple, mais bien l'État lui-même, lequel est unique. Corrolairement peut-on ajouter que l'autorité qualifiée pour prendre les décisions relatives au classement des entreprises marginales ne peut être que l'autorité qualifiée pour donner la première définition de la profession, c'est-à-dire l'État.

Organiser un ensemble professionnel ainsi défini, c'est, nous l'avons dit, le pouvoir d'organes. Ces organes peuvent exercer plusieurs fonctions. Nous dirons plus loin que ces fonctions s'analysent en quatre groupes principaux qui sont les fonctions de représentation, de gestion, de direction et

d'organisation. Laissant de côté la fonction d'organisation qui doit être entendue comme visant l'organisation réelle de la profession, et qu'on reprendra ultérieurement, il reste qu'une profession n'est organisée formellement que lorsqu'après avoir été définie, elle satisfait en outre à trois autres conditions : d'être représentée, administrée ou gérée, disciplinée ou dirigée.

Une profession est représentée quand elle est dotée d'un représentant, c'est-à-dire quand il existe une personne physique ou un groupe de personnes physiques pourvues d'oreilles ou de langues qui puissent écouter ce que l'on a besoin de dire à la profession ou exprimer ce que la profession elle-même ressent.

L'organe représentatif de la profession peut être désigné par des procédés divers qui varient entre deux pôles extrêmes dont l'un est la nomination par l'autorité publique, dont l'autre est l'élection au suffrage universel des représentés. Mais quel que soit le mode de désignation de l'organe représentatif, il n'exerce bien sa fonction de représentation que s'il est susceptible d'interpréter exactement l'opinion moyenne ou majoritaire des membres de la profession.

Une profession est organisée en troisième lieu lorsqu'elle est administrée ou gérée. La notion d'administration ou de gestion doit être entendue dans un sens purement matériel et consiste dans l'existence d'une administration professionnelle susceptible d'établir sur un mode habituel et normal des rapports entre l'organe représentatif de la profession et les membres qui la composent. Pour que ces liaisons puissent être assurées, ou pour que la pensée de l'organe représentatif puisse être diffusée auprès de tous les membres de la profession et vice versa, il faut un local, un standard téléphonique, du papier à lettre, des machines à écrire, des rédacteurs et des dactylos ; lorsque la profession est nombreuse, il faut des machines à imprimer les adresses, des machines à calculer, des machines comptables mettant en œuvre des cartes perforées, etc. Mais pour réunir tous ces moyens matériels, il faut de l'argent ; l'administration professionnelle englobe le problème des finances professionnelles.

Pour qu'une profession soit organisée formellement, il

faut enfin, quatrième condition, qu'elle soit disciplinée, c'est-à-dire que la possibilité existe d'émettre des règles applicables à l'ensemble des membres de la profession et d'en assurer le respect, ce qui suppose en dernier ressort, la possibilité de déceler les infractions commises à l'encontre de ces règles et d'appliquer les sanctions opportunes. La notion de discipline se décompose ainsi en deux éléments premiers, qui sont le pouvoir réglementaire et le pouvoir disciplinaire.

Quand ces quatre conditions sont réalisées, rien n'est encore changé dans l'état de la profession. Ce n'est pas parce que la profession sera définie, qu'elle aura un président, qu'elle disposera de locaux et qu'elle aura la possibilité de se soumettre à des règles, que quoi que ce soit aura été modifié dans son activité. Mais si le président préside, administre et règle et s'il le fait dans un sens convenable, l'état et l'activité de la profession seront modifiés conformément à la politique arrêtée par son chef, et c'est alors qu'apparaît la notion d'organisation réelle de la profession et que s'en réalise le contenu.

SECTION II. — La notion d'organisation réelle

La notion d'organisation formelle des professions annonce celle de leur organisation réelle ; l'intuition la saisit ; l'analyse la confirme.

L'organisation formelle est, on l'a vu, un simple moyen ; tant que ce moyen n'a pas servi à quelque chose, il est, telle une batterie sur un champ de bataille qui n'ouvrirait pas le feu, complètement inutile et vraisemblablement encombrant. Le service que l'on attend de l'organisation formelle, la fin pour laquelle ce moyen a été disposé, sont ce qu'on peut appeler l'organisation réelle.

Ce que contient au juste cette notion d'organisation réelle, le spectacle de certaines professions en donne une vue intuitive. Considérons par exemple cette profession tenue pour facile et ouverte à quiconque désire « s'établir à son compte », qu'il en connaisse ou non les métiers de base. Son outillage qu'on ne renouvelle pas, est vétusté et en mauvais état d'entretien. Ses techniques sont périmées, ce dont personne ne s'aperçoit, car voici cinquante ans qu'aucun laboratoire, qu'aucune

station d'essais industriels, n'existent plus pour en promouvoir le progrès ; les bâtiments de ses entreprises sont vieux et sales et le travail ne s'y fait pas dans la joie. Des ouvriers mal payés entretiennent, sans en retirer jamais aucun avantage, une atmosphère de revendications. Au reste, on n'est pas assuré que dans un proche avenir, il n'y ait encore des ouvriers dans cette profession, car l'âge moyen des véritables professionnels dépasse la cinquantaine et comme aucun effort n'a pu être fait pour la formation des apprentis, il n'est point de génération plus jeune qui se prépare à relever ceux que guettent la retraite et la mort. Sombre retraite, limitée aux prestations de l'État et qu'aucune œuvre sociale ne viendra adoucir ; inutile au surplus qu'un cœur généreux en prenne l'initiative, car les bénéfices de la profession ne permettent pas le versement de subventions à des œuvres d'intérêt collectif. La profession est pauvre. Des professionnels imparfaits et trop nombreux incapables au surplus de connaître leur prix de revient, gâchent le travail et provoquent une concurrence ruineuse qui fait baisser les salaires offerts sur le marché et périlcliter les entreprises. Le remède à ce mal est cherché dans deux voies qui l'aggravent : le prix de vente monte — ce que nul libéral n'avait prévu — sous l'effet de cette excessive concurrence entre des confrères dont aucun ne consent à mourir ; chacun, pour augmenter son chiffre d'affaires, sortant de sa spécialité naturelle, étend son rayon d'action au delà de ses moyens ou entreprend des fabrications marginales pour lesquelles il n'est ni compétent, ni outillé. Enfin la profession menacée par la concurrence étrangère lance ses délégations à l'assaut des bureaux où l'on fixe les droits de douane et les contingents d'importation, à moins que, espoir suprême et suprême pensée, elle ne réclame un régime de primes à l'exportation pour porter à l'étranger le désordre qu'elle pense par ce moyen réduire chez soi. En bref, ses produits sont les plus mauvais, mais les plus chers du monde.

D'aucuns pensent alors que la profession n'est pas organisée, mais comme elle a par ailleurs son président, ses bureaux, son pouvoir réglementaire et ses possibilités de sanction, c'est en réalité l'organisation réelle, dont ils regrettent le défaut et appellent la venue.

Une profession réellement organisée est le contraire de tout cela, mais pour en bien déterminer les traits, il faut avoir le sens du concret et conduire ses pensées avec ordre.

Une profession dotée d'une organisation réelle est une profession qui satisfait pleinement à sa fonction économique ou, ce qui revient au même, aux besoins de sa clientèle. La profession fait ce que le client aurait fait lui-même, mais beaucoup plus mal, pour répondre à ses propres besoins. Les besoins auxquels la profession satisfait s'analysent en quantité et en qualité, en prix et, pour qui ne dissocie pas l'économique du politique, en valeur esthétique et morale. Dans la limite de ses moyens, la profession doit en effet concourir à la réalisation des fins politiques du gouvernement, c'est-à-dire concourir aux progrès du bon, du bien et du vrai, car aucun moyen ne doit être négligé pour y parvenir. Notamment on ne peut tenir pour organisée une profession qui entache systématiquement de laideur ses fabrications à bas prix.

Si les moyens par lesquels une profession s'organise réellement, c'est-à-dire satisfait à la fin ainsi définie, peuvent être pour la plupart l'objet d'une mise en œuvre collective, il ne faut point se dissimuler cependant que c'est l'entreprise qui produit et qu'aucune organisation n'est véritablement réalisée si quelque chose ou même beaucoup de choses ne sont pas changées dans le nombre, la structure et l'activité des entreprises. On mesure les résultats d'une organisation professionnelle aux changements effectivement apportés sur ces trois points. Cette indication ne doit pas être perdue de vue, lorsqu'on examine les moyens par lesquels l'organisation réelle parvient à ses fins.

Parmi ces moyens, les uns sont à considérer dans le cadre de chaque entreprise en particulier, les autres concernent l'ensemble de la profession considérée comme un corps indivisible.

Le premier de tous les moyens à mettre en œuvre par la profession dans sa recherche d'un meilleur accomplissement de sa fonction économique concerne la main-d'œuvre qu'elle emploie. A chaque époque, il faut que cette main-d'œuvre soit suffisante en qualité et en quantité. Envisagée dans son évolution, il faut qu'elle se renouvelle selon le rythme pré-

visible de la disparition de la main-d'œuvre en place, combinée avec l'indication de la masse totale des travailleurs dont la profession a besoin eu égard à la politique de développement ou de contraction qu'elle envisage en conformité avec le plan de production. Le moyen d'assurer que la main-d'œuvre remplisse ces conditions est évidemment l'élaboration d'un plan de formation professionnelle, qui comporte non seulement l'indication des connaissances utiles à l'exercice de la profession, mais également l'évaluation chiffrée du nombre d'apprentis à former.

Le second moyen est d'observer une bonne technique de production, ce qui veut dire qu'à chaque époque, c'est toujours la meilleure technique qui doit être universellement suivie et que, considérée dans son évolution, cette technique doit faire sans cesse l'objet de recherches propres à en assurer la constante amélioration.

Une bonne technique doit s'appuyer sur un outillage convenable dont les caractéristiques et la capacité de production soient de nature à permettre la mise à exécution de la politique professionnelle. Les agencements internes des services de l'entreprise et leurs méthodes de travail doivent respecter les règles de l'organisation scientifique du travail. Enfin, dans la direction de l'entreprise, un heureux équilibre doit être réalisé entre les hommes qu'inspire l'esprit de technique et ceux qu'anime au contraire l'esprit commercial. Enfin les entreprises doivent disposer des capitaux suffisants non seulement pour financer leurs investissements, mais encore pour assurer leurs fonds de roulement de manière que les perturbations produites dans le rythme des approvisionnements, des commandes ou des encaissements ne posent pas de problèmes de trésorerie justiciables d'un onéreux recours au crédit.

Les différents moyens dont doit disposer l'entreprise pour assumer correctement sa fonction économique doivent lui être fournis sur le mode collectif par la profession organisée toutes les fois que leur prise en charge par celle-ci conduit à de meilleurs résultats que lorsque le soin en est laissé à chaque entreprise en particulier. Il appartient notamment à la profession organisée d'établir un plan de formation profes-

sionnelle et d'en assurer l'application effective par les écoles ou les ateliers qu'elle fonde ou gère. La recherche du progrès technique, si elle appartient en premier lieu à chaque entreprise, doit néanmoins être systématiquement organisée à l'échelon professionnel en vue d'amplifier les moyens dont elle dispose ; elle doit être conçue en outre de manière que ses résultats, lorsqu'ils sont heureux bénéficient *de plano* à la profession tout entière et s'y répandent dans les moindres délais.

De même, la mise au point des outillages convenables doit être entreprise à l'échelon de la profession organisée ; cette mise au point faite, il lui appartient de passer les accords nécessaires avec les professions qui construisent ou fournissent ces outillages, de telle manière que seuls apparaissent sur le marché ceux que la profession a reconnus lui convenir le mieux.

En ce qui concerne le financement, si les professions organisées n'ont pas à proprement parler à jouer le rôle de banquier, ni d'ailleurs d'assureur, il leur appartient par contre de faciliter le financement ou l'assurance individuelle de chaque entreprise par l'organisation d'une caution collective, et le cas échéant, de suppléer aux défaillances des Compagnies d'assurances en organisant des mutuelles à objets limités.

Enfin, il est, dans l'organisation de toutes les entreprises d'une même profession ainsi que dans la manière dont la comptabilité en retrace l'activité, quelques règles de sagesse que l'expérience des meilleures entreprises a pu dégager. Il appartient à la profession organisée de les connaître, d'en vérifier la valeur et d'en assurer la diffusion par l'éducation de ses ressortissants ou le cas échéant par l'exercice de son pouvoir réglementaire.

Aux mesures que doit prendre la profession organisée pour faciliter à chaque entreprise en particulier la solution des divers problèmes qu'elles rencontrent, s'en ajoutent d'autres qui n'exercent aucun effet au sein même des entreprises, mais qui concernent la profession considérée comme un ensemble indivisible. La première en est celle qui tend à l'exacte adaptation des moyens de production dont dispose la profession aux besoins du marché ; une profession ne peut être

tenue pour réellement organisée que si elle ne souffre à l'état chronique, ni d'un suréquipement qui serait à la longue une cause certaine de dépérissement, ni d'un sous-équipement qui l'empêcherait de satisfaire pleinement à sa mission économique. Mais même au sein d'une profession dont l'équipement total correspond aux besoins du marché, des possibilités d'excessive concurrence existent si les champs d'activité des entreprises ne sont pas fixés d'une manière qui comporte des possibilités de concurrence assez larges pour sauvegarder les intérêts des consommateurs, mais assez limitées néanmoins pour que les frais généraux de chaque entreprise restent par rapport à son chiffre d'affaires dans des limites raisonnables. A cet égard l'examen des frais de publicité est particulièrement suggestif. L'excès de ces frais atteste un état de désordre auquel il convient de remédier, tout d'abord en s'attaquant aux causes qui expliquent cet excès, puis lorsqu'elles ont été découvertes et traitées, à cet excès lui-même qu'il convient de réduire par la voie réglementaire, de crainte qu'il ne survive par habitude aux raisons qui l'avaient fait naître.

Enfin une profession est réellement organisée lorsque sa mise en place est correctement faite par rapport aux autres professions. On entend par là, tout d'abord, qu'elle ne se livre à aucune concurrence inutile avec les professions connexes sur les champs de leurs activités marginales ; ensuite, que les conditions de ses approvisionnements laissent aux professions qui la fournissent les mêmes possibilités d'équilibre économique qu'elle réclame pour elle-même ; enfin, lorsqu'elle travaille pour d'autres professions, qu'elle leur livre ses produits à des conditions qui ne portent préjudice ni à ces autres professions, ni à elle-même. En d'autres termes, la profession réellement organisée est celle qui vend ses produits au juste prix. Le juste prix est celui qui permet à l'entreprise de conserver ou d'accroître sa capacité productrice dans les limites fixées par la politique professionnelle et d'effectuer les recherches et les expériences propres à améliorer sans cesse sa technique, qui procure à la main-d'œuvre, par l'octroi d'un juste salaire, un niveau de vie assorti à l'état de la civilisation et l'améliore constamment, qui assure au chef d'entreprise un bénéfice assez élevé pour entretenir en lui

l'esprit d'entreprise et le goût du risque, qui n'englobe aucun élément actuellement susceptible d'être réduit par un progrès dont la technique est connue, par une gestion commune substituée à l'activité de chaque entreprise, par une mesure d'organisation du marché aisément concevable.

Ainsi établi, le juste prix supporte sans grand risque la concurrence étrangère, puisqu'il est obtenu dans les meilleures conditions d'activité concevables au moment où il se forme et point n'est besoin de protéger l'industrie par un tarif douanier dont le consommateur fait toujours en définitive les frais.

S'il apparaît qu'un juste prix est encore supérieur à certains prix étrangers, c'est que ceux-ci sont fixés artificiellement bas, soit par la compression du niveau de vie de la main-d'œuvre, soit par des primes à l'exportation, soit enfin parce que l'industrie consomme, par des amortissements insuffisants, la substance même des entreprises. En ces cas, la protection des industries nationales contre la concurrence étrangère n'est plus seulement un motif de « revendications » parmi d'autres, elle est un droit pour ces industries et un devoir pour l'État.

En bref, toute faiblesse ou toute force, tout désordre ou tout ordre, l'anarchie ou l'organisation s'inscrivent toujours en définitive dans les prix et c'est de leur analyse que doit partir toute œuvre d'organisation réelle des professions.

CHAPITRE III

LES SOURCES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE FRANÇAISE PENDANT LE TEMPS DE L'ARMISTICE

Si l'organisation professionnelle a été en France sous l'armistice l'œuvre de la loi et des décrets pris pour son application, on ne saurait tenter d'en dégager les principes fondamentaux sans avoir préalablement passé en revue les textes qui l'édicterent. Ces textes apparaissent très nombreux. Leur diversité ne s'explique pas seulement par la variété des professions qu'ils se proposent d'organiser ; elle a peut-être pour cause principale la multiplicité des secrétariats d'État qui se sont intéressés à l'organisation professionnelle. Le trait essentiel de l'organisation professionnelle française du temps de l'armistice est en effet, à première vue, qu'elle s'est réalisée par les soins de chaque département ministériel en particulier sans qu'aucune autorité supérieure n'ait reçu mission d'assurer, sinon l'unité des régimes édictés, du moins une similitude suffisante de leurs dispositions toutes les fois que la nature des professions en cause ne rendait pas nécessaire leur diversité. Néanmoins, il existait, sous cette législation, au moins deux régimes d'organisation professionnelle, celui de la Charte du Travail et celui de la loi du 16 août 1940 sur les Comités d'organisation dont le champ d'application dépasse le cadre d'un seul département ministériel. L'existence de ces textes rend impossible toute tentative de classement des régimes d'organisation professionnelle suivant le critère de leur administration d'origine. Pourtant on ne peut songer à présenter en vrac, ou dans leur ordre chronologique les divers régimes d'organisation professionnelle édictés en France depuis l'armistice. Il est

même nécessaire si l'on veut comprendre leur portée et leur articulation de les classer suivant des critères successifs, aussi judicieusement choisis que possible.

Le premier qui se présente à l'esprit s'attache au territoire sur lequel s'exercent les activités professionnelles organisées et permet de distinguer les régimes d'organisation professionnelle applicables dans la Métropole et les régimes qui concernent les activités professionnelles coloniales.

En pénétrant plus avant dans l'examen des régimes d'organisation professionnelle, on remarque que les uns ne supposent aucun régime d'organisation préexistant et sont établis à partir de rien, alors que les autres au contraire supposent édictés les premiers et se construisent en quelque sorte à partir d'eux. D'où une seconde distinction entre les régimes fondamentaux et les régimes dérivés.

Les uns et les autres doivent également se subdiviser suivant qu'ils présentent un caractère temporaire ou définitif. Sans doute nul ne peut être assuré d'avoir jamais élaboré une institution qu'épargneront les injures du temps, et, toute loi est assurément provisoire jusqu'à sa modification par une autre loi. Il n'en reste pas moins qu'à l'instant où elles sont promulguées, certaines lois sont présentées par le législateur lui-même comme des lois provisoires, devant tôt ou tard céder la place à une législation nouvelle, alors que d'autres ne comportent dans leurs dispositions aucune annonce explicite d'abrogation ou de modification ultérieures. Ce qui donne sa valeur à ce critère de classification, ce n'est pas d'ailleurs que la marque temporaire ou définitive donnée à un régime d'organisation à sa naissance ait été effectivement respectée ; il est même curieux de remarquer que la loi la plus provisoire de toutes, celle du 16 août 1940 sur les Comités d'organisation est à la fois la plus ancienne et celle qui a subi le moins de modifications puisqu'elle n'en a subi aucune pendant tout le temps de l'armistice et demeure encore aujourd'hui dans ses traits essentiels, alors que certains régimes qui n'étaient pas nés sous le signe du provisoire ont déjà été depuis leur promulgation cinq ou six fois modifiés, pour être en définitive entièrement abrogé, ce qui donne sa valeur à ce critère, c'est qu'il coïncide sensiblement avec un autre qui

touche le fond même de la notion d'organisation, en ce qu'il concerne la fonction attribuée à l'organisation promulguée. Les régimes définitifs sont en effet ainsi présentés parce qu'ils sont complets, en ce qu'ils reconnaissent aux institutions qu'ils constituent toutes les fonctions élémentaires normalement incluses dans la notion d'organisation, à savoir la compétence en matière économique sociale, professionnelle et disciplinaire, alors que les régimes d'organisation provisoire le sont parce qu'ils n'organisent qu'une ou que quelques-unes de ces fonctions.

Enfin, si l'on veut pousser plus avant la classification des divers régimes d'organisation professionnelle, il convient de retenir un dernier critère de classement qui s'attache à la nature de l'activité professionnelle organisée. De ce point de vue, on peut distinguer trois catégories d'activités professionnelles ; les deux extrêmes qui concernent l'activité agricole et l'activité des professions libérales ont des limites particulièrement nettes ; le reste des activités professionnelles, que l'on pourrait désigner sous le nom d'activités « commerciales », si le mot « commerce » avait encore aujourd'hui dans la langue courante le sens que la langue juridique lui attribue et que, pour éviter toute confusion, on désignera sous le nom « d'autres activités économiques » comprend le commerce proprement dit, l'industrie — artisanale ou non —, les transports et les activités maritimes.

Dans la présentation des sources législatives et réglementaires de l'organisation professionnelle pendant l'armistice, on utilisera les critères dans l'ordre qui vient d'être donné, encore qu'il soit concevable d'en suivre un tout différent, et par exemple celui qui prendrait pour division fondamentale, la nature des activités professionnelles organisées. Mais le problème n'est pas de donner une clé qui permette de découvrir quel texte est applicable à l'organisation d'une profession déterminée ; il est au contraire d'établir entre les régimes d'organisation professionnelle en vigueur des groupements et des analogies qui permettent de découvrir leurs éléments communs et de dégager les doctrines qui les inspirent. C'est pourquoi l'ordre ci-dessus exposé des critères retenus paraît le meilleur.

Suivant le premier critère énoncé, cette revue de textes relatifs à l'organisation professionnelle sera présentée en deux sections. La première relative à l'organisation professionnelle de la métropole, la seconde à l'organisation professionnelle dans les colonies.

SECTION I. — L'organisation professionnelle de la métropole

Suivant le second critère énoncé, il y a lieu de présenter en deux paragraphes distincts les régimes fondamentaux et les régimes dérivés.

§ 1. Les régimes fondamentaux d'organisation professionnelle

Selon le troisième critère retenu pour la classification des régimes d'organisation, il convient de présenter sous des rubriques distinctes, les régimes définitifs et les régimes provisoires.

1) LES RÉGIMES DÉFINITIFS D'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

Ces régimes concernent soit l'agriculture, soit les autres professions économiques, soit les professions libérales.

a) *L'organisation professionnelle de l'agriculture*

L'organisation professionnelle de l'agriculture comportait un régime de droit commun définitif, économique, social et professionnel que concrétisait un organisme universellement connu sous le nom de corporation nationale paysanne, encore que ce nom ne soit pas sa dénomination officielle. Les textes qui régissaient la corporation nationale paysanne sont : la loi du 2 décembre 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture modifiée par les lois du 29 mai 1941, du 23 décembre 1941, du 28 décembre 1941, du 27 février 1942, du 27 avril 1942, du 31 juillet 1942, du 16 décembre 1942, du 16 mars 1943 et du 10 juin 1944, à quoi il faut ajouter la loi du 31 décembre 1942 portant création d'une Chambre de Discipline corporative agricole, elle-même modifiée par la loi du 3 juillet 1944.

On saisit bien, à cet exemple, qu'un régime d'organisation présenté comme définitif peut être en fait plus souvent modifié que les régimes nés sous le signe du provisoire, puisque le texte de base de la corporation nationale paysanne n'a pas été modifié moins de dix fois en trois ans, ce qui constitue un bon exemple de législation par approximations successives.

A côté du régime de droit commun que constituait la corporation nationale paysanne, certains régimes définitifs d'exception ont été édictés pour des activités relevant du département de l'agriculture. Presque tous ces régimes doivent être classés parmi les régimes dérivés, en ce qu'ils réalisent un certain degré d'interprofessionnalisme et par suite en ce qu'ils supposent l'existence préalable de certaines organisations professionnelles, *stricto sensu*. Seule échappe à ce caractère d'interprofessionnalisme partiel l'organisation dont est dotée l'industrie de la Meunerie. Cette organisation est née avant guerre, par décret-loi du 30 octobre 1935, sous l'aspect d'un Comité professionnel de la Meunerie. Ce Comité a été remplacé, par la loi du 23 novembre 1940, par un Comité professionnel de l'industrie meunière qui d'ailleurs a hérité de toutes les attributions du Comité supprimé. Par une loi du 2 décembre 1941 le Comité professionnel de l'Industrie meunière de la loi du 23 novembre 1940 a été transformé en un « Groupement professionnel de la Meunerie » assimilé à un Comité d'organisation. Enfin une loi du 29 décembre 1943 a étendu les attributions du Groupement professionnel de la Meunerie qui les exerce désormais soit par lui-même, soit par l'entremise d'un véritable Comité d'organisation de la loi du 16 août 1940 constitué dans son sein.

Bien que cette organisation repose sur la loi du 16 août 1940 et revête de ce fait le même caractère provisoire que la loi, il convient de la classer parmi les régimes définitifs d'exception d'organisation professionnelle de l'agriculture. L'ancienneté de ce régime d'organisation, qui date de 1935 et le caractère *sui generis* qu'il présente du fait notamment de son articulation nécessaire avec l'Office national interprofessionnel des Céréales, font que l'Industrie de la Meunerie aura toujours une organisation professionnelle particulière dont l'existence, sinon les modalités de détail, est indépendante de tout

régime d'organisation économique de droit commun et notamment de la loi du 16 août 1940.

b) *L'organisation professionnelle
des autres activités économiques*

Cette organisation professionnelle comportait un régime de droit commun et des régimes d'exception.

Le régime de droit commun était édicté par la loi du 4 octobre 1941 sur l'organisation sociale des professions généralement connue sous le nom de Charte du Travail. Mais la Charte du Travail n'avait pas pour unique objet la mise au point d'un régime définitif d'organisation professionnelle.

La Charte visait en effet deux objets : d'une part, déterminer une organisation sociale des professions valable aussi longtemps que restera en vigueur l'organisation économique provisoire édictée par la loi du 16 août 1940 ; d'autre part, définir le régime d'organisation professionnelle définitif qui succèdera à l'un et à l'autre des régimes provisoires précités.

Le principe fondamental de l'organisation professionnelle édictée par la Charte du Travail est inscrit dans son article 4, aux termes duquel l'organisation professionnelle « est appelée à connaître de tous les aspects sociaux et économiques de l'activité professionnelle ». La forme sous laquelle l'organisation fondée sur ce principe devait voir le jour était sommairement défini par les articles 39 et 40 de la loi. L'article 39 en particulier prévoyait, que les professions « qui se proposent de réaliser une organisation habilitée à connaître à la fois des questions économiques et des questions sociales pourront recevoir les pouvoirs et prérogatives nécessaires à leur fonctionnement corporatif ». En d'autres termes, l'organisation professionnelle définitive édictée par la Charte était celle des corporations.

Les textes en la matière étaient la Charte du Travail elle-même, à savoir la loi du 4 octobre 1941 relative à l'organisation sociale des professions, modifiée par la loi du 24 août 1941 et ses textes d'application.

Par ailleurs, les textes qui approuvaient la création de corporations, c'est-à-dire qui promulguaient pour certaines professions un mode définitif d'organisation étaient le décret

du 5 décembre 1942 portant agrément de la charte corporative de la Boucherie, le décret du 27 novembre 1943 portant agrément de la Charte corporative de la Charcuterie et le décret du 29 novembre 1943 portant agrément de la Charte corporative des Administrateurs de biens.

La Charte du Travail était le régime d'organisation professionnelle de droit commun applicable à toutes les professions, économiques ou non, encore qu'elle ait été presque uniquement appliquée aux seules professions économiques. Mais elle ne constituait pas l'unique régime définitif d'organisation professionnelle applicable aux professions économiques autres que l'agriculture. Le particularisme des ministères s'était ici donné libre cours et avait créé, pour quatre professions, des régimes d'organisation particuliers qui se présentaient d'ailleurs sous la forme de corporations que l'on peut appeler, en raison de ce que chacune d'elle était née d'une loi spéciale, les corporations *sui generis*. Les textes qui les édictaient sont la loi du 13 mars 1941 relative à l'organisation des pêches maritimes, la loi du 27 mars 1942 portant organisation préliminaire de la corporation de la Marine de commerce, la loi du 14 avril 1942 portant organisation de la corporation de la Navigation intérieure, la loi du 20 novembre 1943 portant organisation de la corporation des Industries alimentaires de la transformation des produits de la pêche maritime. Ces corporations dont trois étaient l'œuvre du secrétariat d'État à la Marine, et une celle du secrétariat d'État aux Communications constituaient les régimes d'exception d'organisation définitive des professions économiques.

c) *L'organisation professionnelle des professions libérales*

L'exercice des professions libérales soulève généralement peu de questions proprement économiques. C'est la raison pour laquelle ces professions ont rarement été organisées sur la base du texte de droit commun d'organisation économique, à savoir la loi du 16 août 1940. Par contre cet exercice soulève des questions sociales, dans la mesure où ces professions s'exercent avec la collaboration de salariés, ainsi que des problèmes d'ordre moral et disciplinaire, qui découlent tous

de cette idée que l'exercice de ces professions suppose l'établissement entre le professionnel et son client de liens de confiance que risque de compromettre l'injure faite à la réputation de la profession par la faute d'un seul de ses membres.

Pour résoudre les problèmes sociaux posés par l'exercice des professions libérales, il faut, en l'absence d'aucun texte spécial, faire appel aux solutions de droit commun, c'est-à-dire appliquer à ces professions la Charte du Travail. Bien que cette application n'ait jamais été faite, il était permis de penser que tôt ou tard l'ensemble des professions libérales constituerait une famille professionnelle de la Charte du Travail, au sein de laquelle se résoudraient leurs problèmes sociaux.

Pour établir et appliquer le statut disciplinaire et moral des professions libérales, des ordres et des statuts divers leur ont été donnés qui ne découlent pas d'un texte de portée générale mais qui résultent pour chaque profession d'une loi particulière. Les textes relatifs à l'organisation disciplinaire des professions libérales sont fort nombreux. Ils peuvent être classés d'après la nature des professions régies.

Pour les professions médicales, on relève :

— pour les médecins, la loi du 7 octobre 1940 instituant l'Ordre des Médecins, modifiée par les lois des 2 août 1941, 26 novembre 1941, 31 décembre 1941 et 10 septembre 1942 à quoi il faut ajouter la loi du 16 août 1940 concernant l'exercice de la profession des médecins, de chirurgiens-dentistes et de pharmaciens, elle-même modifiée par la loi du 11 septembre 1941 ;

— pour les dentistes, la loi du 17 novembre 1941 organisant l'exercice de la profession dentaire et la loi du 17 mars 1943 relative au recrutement des Conseils professionnels des praticiens de la profession dentaire et à l'organisation provisoire de ce Conseil ;

— pour les vétérinaires, la loi du 18 février 1942 relative à l'institution d'un Ordre des Vétérinaires, modifiée par la loi du 22 juin 1944 ;

— pour les pharmaciens, la loi du 11 septembre 1941 relative à l'exercice de la profession de pharmacien, modifiée par les lois des 31 juillet et 9 septembre 1942 ;

— pour les masseurs médicaux, la loi du 15 janvier 1943 relative à l'exercice de la profession des masseurs médicaux ;

— pour les sages-femmes, la loi du 14 septembre 1943 relative à l'organisation de la profession de sage-femme ;

— pour les pédicures, la loi du 20 mars 1944 instituant un certificat d'aptitude à la profession de pédicure et définissant l'exercice illégal de cette profession ;

— pour les infirmiers ou infirmières, la loi du 15 juillet 1943 ;

Pour les professions juridiques, il convient de noter :

— pour la profession de notaire, la loi du 16 juin 1941 réorganisant les Chambres des Notaires et instituant des Conseils régionaux et un Conseil supérieur du Notariat ;

— pour les avocats, la loi du 26 juin 1941 ;

— pour les avoués, la loi du 5 mars 1942 ;

— pour les huissiers, la loi du 20 mai 1942 modifiée par la loi du 22 juin 1944 ;

— pour les commissaires-priseurs, la loi du 1^{er} juillet 1942 ;

— pour les experts-comptables, et les comptables agréés, la loi du 3 avril 1942 ;

— pour les agréés près des tribunaux de commerce, la loi du 8 décembre 1941 modifiée par la loi du 10 juillet 1942.

Pour les autres professions libérales citons :

— la loi du 31 décembre 1940 réglementant le titre et la profession d'architecte, modifiée par les lois des 21 septembre 1941, 3 février 1942 et 1^{er} avril 1944 ;

— la loi du 14 octobre 1943 relative à la constitution d'un Comité professionnel de l'Art musical et de l'Enseignement libre de la musique ;

— la loi du 30 novembre 1941 portant création d'un Comité professionnel des Auteurs dramatiques, Compositeurs et Éditeurs de musique, modifiée par la loi du 15 juillet 1944 ;

— la loi du 29 juillet 1941 sur la profession des guides de montagne ;

— la loi du 27 décembre 1943 sur les entreprises de spectacle ;

— la loi du 16 juin 1944 instituant l'ordre corporatif des géomètres experts.

2) LES RÉGIMES PROVISOIRES

a) *Dans l'agriculture*

Il n'y a pas de régimes provisoires d'organisation économique ou sociale dans l'agriculture, abstraction faite des régimes applicables à certaines industries alimentaires qui, organisées sur la base de la loi du 16 août 1940, présentent les caractères qui seront étudiés plus loin à propos des autres activités économiques.

Toutefois, il convient de faire une mention particulière de l'organisation applicable à l'industrie des pâtes alimentaires, réalisée, non par application de la loi du 16 août 1940, mais par un texte spécial, la loi du 24 juin 1941 qui crée un Comité professionnel de l'Industrie des pâtes alimentaires. Cette organisation a fait l'objet d'une loi spéciale, afin de pouvoir être rendue compétente non seulement pour les activités exercées dans la métropole, mais encore pour celles dont le siège est en Algérie ou en Tunisie qui sont les pays fournisseurs de l'industrie métropolitaine. Le régime édicté par cette loi est doublement provisoire : d'une part en effet, le Comité professionnel reçoit les pouvoirs de la loi du 16 août 1940 ; d'autre part, le Comité professionnel tient lieu du bureau national de répartition prévu par la loi du 27 septembre 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires. L'une et l'autre loi sont, on le sait, provisoires.

b) *Autres professions économiques*

Un régime provisoire d'organisation économique de droit commun a été institué par la loi du 16 août 1940 « portant organisation provisoire de la production industrielle », qui, en fait s'est étendu aux professions commerciales et même à celles des professions libérales qui n'avaient pas reçu un statut particulier. Cette loi est un texte général, qui n'institue directement aucun organisme professionnel mais qui, sous le nom de Comité d'organisation, en permet la création dans chaque branche d'activité industrielle ou commerciale où cette création est reconnue opportune. La loi du 16 août ne donne aux organismes qu'elle prévoit que le seul pouvoir

économique. En cela, elle allait à l'encontre de la doctrine gouvernementale déjà formée à la date de sa promulgation, selon laquelle toute organisation professionnelle convenable devait être rendue compétente à la fois pour les problèmes sociaux et pour les problèmes économiques. Pressé par le temps, le législateur s'est d'abord consacré à l'organisation économique, mais il a, en même temps, annoncé une organisation professionnelle totalitaire. La première est provisoire, jusqu'à promulgation de la seconde qui, elle, est définitive.

Le fait d'édicter, à titre provisoire seulement, l'organisation économique devait conduire le gouvernement à opter ultérieurement entre les deux positions suivantes : soit abroger l'organisation économique provisoire pour lui substituer une organisation professionnelle définitive et complète, soit ajouter à l'organisation économique provisoire une organisation sociale également provisoire, l'une et l'autre devant simultanément disparaître par la promulgation d'une organisation professionnelle définitive et complète. C'est la deuxième voie qu'a suivi le gouvernement en promulguant par la Charte du Travail une organisation sociale des professions, qui consistait dans la constitution de Comités sociaux nationaux et dont le caractère provisoire, bien que non exprimé par le législateur, découlait directement du caractère provisoire de l'organisation économique à quoi elle s'ajoutait. En cela résidait le second objet de la Charte du Travail : édicter une organisation sociale provisoire valable aussi longtemps que l'organisation économique provisoire resterait elle-même en vigueur ; le premier étant de jeter les bases d'une organisation professionnelle définitive et complète, qui s'est en fait concrétisée dans les trois corporations précitées de la Boucherie, de la Charcuterie, et des Administrateurs de biens.

c) Dans les professions libérales

Pour autant qu'elles ont été organisées, les professions libérales paraissent l'avoir été sous le signe du définitif. Les ordres et les statuts divers en quoi consiste cette organisation paraissent moins sujets à révision qu'aucun autre régime d'organisation, pour la raison qu'ils n'ont été ni conçus pour

être modifiés à terme, ni accrochés à un régime plus général lui-même provisoire, et pour la raison, encore meilleure peut-être, qu'ils sont l'extension à des professions nouvelles d'un mode d'organisation qu'une expérience de plus d'un siècle a déjà mis au point dans certaines professions.

Une profession toutefois, celle de la presse, échappait à coup sûr à ce caractère définitif. Divisée entre les deux zones et soumise de ce chef à des conditions d'exercice très différentes, repliée pour partie loin de sa zone d'influence habituelle, plus sensible qu'aucune autre profession à la conjoncture politique, la presse n'a pas pu, pendant l'armistice, réaliser l'unité de vues et d'intérêts qui sont la condition préalable de toute organisation professionnelle. De ce fait, elle a été organisation par fractions.

La presse de la zone sud et la presse de la zone nord repliée en zone sud ont été organisées sous les espèces d'un Comité d'organisation par un décret du 6 août 1942.

La presse de la zone nord s'est constituée spontanément et sous une forme au début officieuse en « corporation nationale de la presse française ». Cette corporation avait reçu d'un arrêté du Chef du Gouvernement du 19 avril 1942 une fonction de représentation auprès des pouvoirs publics. En outre, un décret du 10 février 1943 l'avait habilité à agir en qualité de Comité d'organisation pour la zone nord.

Par rapport à la loi du 16 août 1940, qui elle-même est provisoire, cette organisation était plus provisoire encore, puisqu'elle ne réalisait même pas l'unité professionnelle et ce, pour des raisons qui découlaient directement de l'état d'armistice.

§ 2. Les régimes dérivés d'organisation professionnelle

Par régime dérivé, il faut entendre les régimes d'organisation professionnelle qui prennent pour point de départ une organisation professionnelle préexistante, soit pour l'intégrer dans une organisation plus étendue, soit pour en extraire certaines fractions et les façonner suivant des modalités particulières.

Les plus importants de ces régimes dérivés sont les

régimes du type composé, c'est-à-dire ceux qui ont pour objet de lier plusieurs organisations professionnelles distinctes en un organisme supérieur ayant généralement une mission de coordination ou d'impulsion commune. En d'autres termes, les régimes d'organisation professionnelle dérivés appartenant au type composé réalisent tous, peu ou prou, une organisation interprofessionnelle partielle ou totale ; partielle, s'ils rassemblent des professions connexes ; totales, s'ils rassemblent toutes les professions du commerce ou de l'industrie.

Ce qui caractérise en bonne logique l'organisation interprofessionnelle, c'est donc qu'elle rassemble non pas des professionnels appartenant à plusieurs professions, mais bien des professions déjà organisées. Les ressortissants d'un régime d'organisation du type interprofessionnel, qui est le type le plus répandu, sont non pas des entreprises, mais bien des professions organisées.

Les faits ne sont pas toujours conformes à ce principe et dans bien des cas l'organisation interprofessionnelle, au lieu de dériver de l'organisation professionnelle, la précède. La raison en est dans certains cas (tel celui des Chambres de Commerce) que l'on se trouve en présence d'une organisation d'avant-guerre et qui par suite ne pouvait s'appuyer sur une organisation professionnelle qui n'existait pas ; dans d'autres cas, qu'il a paru plus expédient de constituer d'abord des organismes interprofessionnels, quitte à constituer postérieurement dans leur sein, les organismes professionnels relatifs à chacun des professions élémentaires rassemblées sous leur égide.

Lorsqu'il en est ainsi, il faut apercevoir que l'équilibre ainsi réalisé est instable et que tôt ou tard, une évolution irrésistible conduit à faire de l'organisme interprofessionnel la composante des organismes professionnels. Ajoutons cette remarque qu'il n'est nullement indispensable qu'un organisme dérivé du type interprofessionnel soit composé d'organismes professionnels de même nature. Dans le cas des organismes interprofessionnels verticaux constitués autour de la notion de produit, les organismes professionnels composants peuvent être simultanément des groupes spécialisés de la corporation nationale paysanne et des Comités d'organisation.

Les organismes professionnels dérivés appartiennent à trois types, les uns répondent à la nécessité de rassembler dans une organisation unique les différentes professions qui s'occupent d'un même produit aux différents stades de sa transformation et de sa distribution ou bien dont les activités économiques nettement distinctes concourent à la réalisation d'une fin unique. Ce sont les régimes d'organisation interprofessionnelle partielle justifiés par la nécessité de l'unité de politique à suivre dans les diverses professions qu'ils rassemblent. Les autres sont des régimes d'organisation interprofessionnelle totale qui empruntent leur mission à ce qu'il y a de commun à toutes les professions exercées dans une même circonscription locale, régionale ou nationale. Les autres régimes, enfin, naissent de la nécessité de faire échapper aux règles générales d'organisation ou à l'autorité des organismes de droit commun certaines catégories d'entreprises différenciées suivant leurs dimensions.

1) RÉGIMES D'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE DÉRIVÉS
CONSTITUÉS POUR RÉALISER L'UNITÉ DE POLITIQUE
ENTRE DIVERSES PROFESSIONS

a) *Dans l'agriculture*

Ce sont les divers Comités interprofessionnels qui rassemblent les activités agricoles, industrielles et commerciales relatives à un même produit.

Ils comportent trois régimes spéciaux relatifs :

— à l'organisation de la production laitière (loi du 27 juillet 1940, modifiée par les lois des 21 novembre et 31 décembre 1940, 1^{er} juin et 10 novembre 1941, 16 février et 2 novembre 1943 et 29 février 1944) ;

— à l'organisation des productions piscicoles (loi du 14 janvier 1941) ;

— à l'organisation de la production forestière (loi du 13 août 1940).

Ils comportent en outre toute une série de Comités interprofessionnels dont les textes constitutifs sont sensiblement calqués les uns sur les autres :

— Comité interprofessionnel de l'Olive (loi du 31 décembre 1940) ;

— Comité national interprofessionnel de la Laine (loi du 12 août 1942) ;

— Comité national interprofessionnel des Viandes (lois du 12 juillet et 27 septembre 1941, 15 février 1943 et 24 mars 1944) ;

— Groupement interprofessionnel des Fleurs et plantes à parfums (lois du 16 juillet 1941 et du 28 mai 1943) ;

— Comité interprofessionnel du Vin de Champagne (lois du 12 avril 1941 et du 2 juin 1944) ;

— Groupement interprofessionnel du Tartre et des produits tartreux (loi du 17 juillet 1941) ;

— Comité interprofessionnel des Vins de Bourgogne (décret du 17 décembre 1942) ;

— Comité interprofessionnel des Vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées (loi du 2 avril 1943) ;

— Comité interprofessionnel des Chevaux et mulets (lois du 12 avril 1941 et du 17 mars 1942) ;

— Groupement national interprofessionnel des Fruits à cidre et dérivés (loi du 28 juillet 1942) ;

— Groupement interprofessionnel des Oléagineux métropolitains (loi du 6 août 1941) ;

— Groupement interprofessionnel de Production et d'utilisation des semences, graines et plants (loi du 11 octobre 1941) ;

— Groupement national interprofessionnel de la Production betteravière et des industries de transformation de la betterave (loi du 7 août 1941) ;

— Groupement national interprofessionnel Linier (loi du 22 juillet 1941) ;

— Comité général interprofessionnel Chanvrier (loi du 20 février 1942).

b) *Les autres professions économiques*

Dans les autres professions économiques la nécessité d'une organisation réalisant l'interprofessionnalisme partiel est apparue moins fréquemment que dans l'agriculture, mais s'est manifestée néanmoins dans deux hypothèses, celle d'industries qui, tout en étant différentes sont connexes, et celle d'industries essentiellement distinctes par leur technique, mais dont le rassemblement en un organisme commun est

la condition de possibilité d'une politique convenable de production.

Les professions connexes ont été organisées sur la seule base de la loi du 16 août 1940, par une interprétation extensive de ses dispositions, sous la forme de Comités généraux d'organisation qui rassemblent dans leur sein un certain nombre de Comités d'organisation dits de branches ; Comité général de l'industrie textile, de l'industrie du cuir, etc.

Dans le cas d'industries n'ayant aucune technique commune, mais dont les activités doivent être unies pour concourir à la réalisation d'une politique indivisible, l'interprofessionnalisme partiel a été réalisé par de simples commissions inter-comités créées sur la base de la loi du 16 août 1940, encore que celle-ci n'en ait point prévu l'existence. Tel le Comité des Carburants et Lubrifiants synthétiques qui coordonne le Comité d'organisation des Combustibles solides pour gazogène, le Comité d'organisation de l'Alcool de distillerie et le Comité d'organisation des Carburants et Lubrifiants de synthèse. Tel aussi le Conseil interprofessionnel de la Photographie créé par le décret du 21 août 1943, modifié par décret du 8 juin 1944 qui assure l'unité de vues et de politique en matière de photographie et de cinéma d'amateur entre le Comité d'organisation des Studios et Laboratoires photographiques, le Comité d'organisation de l'Optique et des Instruments de précision (pour la fabrication des appareils), le Comité d'organisation des Industries chimiques (pour la fabrication des surfaces sensibles), le Comité d'organisation du Papier — branche transformation (pour la fabrication du papier de tirage), et le Comité général d'organisation du Commerce (pour les commerces portant sur les articles précités).

2) RÉGIMES D'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE FONDÉS SUR LA NOTION DE GESTION COMMUNE (INTERPROFESSIONNALISME HORIZONTAL)

a) *Dans l'agriculture*

Dans l'agriculture, le problème de l'organisation interprofessionnelle horizontale se pose sous un jour tout parti-

culier en raison de la polyvalence habituelle des entreprises agricoles. Cette polyvalence ne permet pas de concevoir l'interprofessionnalisme agricole comme la composante de diverses professions agricoles spécialisées et distinctement organisées. Il est dans la nature des choses que l'organisation professionnelle de l'agriculture soit à base interprofessionnelle totale, mais c'est de cet interprofessionnalisme que l'on peut dans certains cas extraire des organismes professionnels proprement dits. Ces organismes professionnels étaient constitués en fait par les « groupes spécialisés » de la corporation nationale paysanne.

b) *Dans les autres professions économiques*

Les régimes d'organisation professionnelle définitive doivent normalement engendrer des régimes d'organisation interprofessionnelle eux-mêmes définitifs. Mais en matière d'activités industrielles et commerciales, le très petit nombre de régimes définitifs d'organisation professionnelle n'avait pas rendu opportune et possible la constitution d'une organisation interprofessionnelle définitive.

L'organisation économique provisoire de la loi du 16 août 1940 a donné naissance à deux organismes interprofessionnels horizontaux qui présentent les mêmes caractères économiques et provisoires que la loi du 16 août 1940 : le Centre d'Information interprofessionnel créé par une loi du 12 avril 1944 qui remplace le décret initial du 30 avril 1941 et le Centre national du Commerce extérieur créé par la loi du 27 septembre 1943 modifiée par la loi du 14 octobre 1943.

L'organisation professionnelle sociale provisoire aurait pu engendrer une organisation sociale interprofessionnelle elle-même provisoire. En fait cette organisation, qui prend la forme de Comités sociaux interprofessionnels était, aux termes de la Charte du Travail, facultative sur le plan local, obligatoire sur le plan régional et interdite sur le plan national.

Enfin, il existait dès avant guerre dans le cadre départemental et régional, une organisation interprofessionnelle, sans que toutefois, en raison même de son ancienneté, cette organisation ait pu prendre sa base dans l'organisation professionnelle conformément aux principes dégagés plus

haut. Elle consiste dans les Chambres de Commerce (loi du 9 avril 1898 modifiée par la loi du 7 avril 1944) : et les régions économiques (décret-loi des 14 juin 1939 et du 29 juillet 1939).

c) Dans les professions libérales

Il n'y a point, en raison de leur diversité, d'organisation interprofessionnelle horizontale dans les professions libérales.

3) RÉGIMES D'ORGANISATION DÉRIVÉS
NÉS D'UNE DISCRIMINATION DES ENTREPRISES
SUIVANT LEURS DIMENSIONS

Encore qu'il soit difficile de préciser cette division, les entreprises peuvent se classer en petites, moyennes ou grandes. Toute organisation professionnelle est conçue pour les entreprises moyennes ; de là peut résulter que les petites et les grandes entreprises ne s'y trouvent point à l'aise. L'idée apparaît ainsi légitime d'établir pour les unes et les autres des groupements spéciaux qui sont issus de l'organisation professionnelle existante, mais qui s'en distinguent par une certaine autonomie de gestion et une certaine possibilité d'adaptation des mesures prescrites par l'organisation du droit commun.

En fait, la législation de l'armistice ne comportait qu'un seul régime discriminatoire fondé sur la dimension des entreprises, le statut de l'Artisanat (loi du 24 août 1943).

Il n'existe par contre pas d'organisation spéciale aux grandes entreprises, bien qu'il ne soit pas interdit de penser qu'une telle organisation eut été le symétrique naturel de l'organisation relative aux entreprises artisanales et que, d'autre part, en période normale, ce sont surtout les grandes entreprises dont il est nécessaire d'orienter l'activité, ce qui requiert une organisation spéciale laquelle pourrait peut-être même, le moment venu, être la seule qui subsiste.

SECTION 2. — L'organisation professionnelle applicable aux colonies

§ 1. Le régime de droit commun

Les colonies bénéficient d'un régime d'organisation professionnelle unique édicté par une loi du 6 décembre 1940, modifiée par les lois des 5 mars 1941, 6 juillet 1943, 7 et 20 mars 1944. Cette organisation est à la fois professionnelle et interprofessionnelle. Elle pouvait être tenue pour un régime d'organisation définitive, encore qu'elle n'ait été qu'une organisation économique parce que les problèmes sociaux se présentent dans les colonies dans des conditions telles qu'ils ne sont pas justiciables d'une organisation sociale s'inspirant, même de loin, de la législation applicable dans la métropole.

§ 2. Le régime particulier de l'Afrique du Nord

On peut distinguer, dans l'organisation professionnelle algérienne deux périodes successives séparées par la date du décret du 13 juin 1942.

1^o PÉRIODE ANTÉRIEURE AU 13 JUIN 1942

Trois séries d'organismes professionnels coexistaient en Algérie antérieurement au décret du 13 juin 1942 :

a) Une série de groupements fût tout d'abord instituée en application de la loi du 11 juillet 1938 sous l'égide de la Région économique d'Algérie : ils portaient sur des branches professionnelles très spécialisées et leur activité se limitait au contrôle de l'importation et de la répartition de certains produits métropolitains. Une quinzaine de ces groupements étaient en activité en septembre 1941 ;

b) Puis, une loi du 20 septembre 1940 conféra au Gouverneur général de l'Algérie des pouvoirs exceptionnels en matière économique. En application de cette loi, des Comités de contrôle de la production, de la répartition et de la vente des produits algériens furent constitués par un arrêté du 25 septembre 1940 ; à noter que leur activité mi-agricole mi-industrielle s'étendait plus particulièrement aux produits

algériens depuis la laine et les vêtements jusqu'au bétail et aux dattes, l'importation des produits métropolitains restant du ressort des groupements de la loi du 11 juillet 1938. Une trentaine de ces Comités fonctionnaient en septembre 1941 ;

c) Enfin, un second arrêté du Gouverneur général de l'Algérie date du 7 avril 1941 (*J. O. A.* du 11/4/41) et pris en application de la loi du 20 septembre 1940, institua des Comités d'organisation purement algériens et nettement industriels dont une quinzaine existaient en septembre 1941.

Ainsi l'économie de l'Afrique du Nord s'orientait vers un isolement total. Un décret du 26 octobre 1940 qui étendait à ce territoire les dispositions de la loi du 16 août 1940 et la compétence des Comités d'organisation métropolitains ne fût jamais appliqué.

En présence d'une telle situation, il apparaissait indispensable de rechercher les bases d'une liaison permanente, dans une branche d'activité déterminée, entre les organismes professionnels métropolitains et algériens. Tel a été le but du décret du 13 juin 1942, abrogeant celui du 26 octobre 1940.

2° LE DÉCRET DU 13 JUIN 1942

Ce décret prévoyait d'une part qu'un certain nombre de Comités d'organisation de la loi du 16 août 1940 pouvaient voir leur compétence étendue à l'Algérie. Un commissaire du Gouvernement désigné par le Gouverneur général était alors adjoint au commissaire du Gouvernement de Comité « pour représenter les intérêts supérieurs de l'Algérie » ; ce commissaire avait droit de veto sur toutes les décisions du Comité d'organisation concernant l'Algérie ; s'il faisait usage de ce droit, l'arbitrage était confié au ministre, secrétaire d'État à l'Intérieur et au secrétaire d'État à la Production industrielle. Les Comités d'organisation, dont la compétence était ainsi étendue à l'Algérie pouvaient se servir des organismes professionnels algériens comme agents d'information et d'exécution. Ceux dont la compétence demeurerait purement métropolitaine pouvaient avoir auprès des organismes professionnels algériens des représentants agréés par le Gouverneur général.

D'autre part, « lorsque les circonstances rendent cette création nécessaire, des organismes professionnels spéciaux à l'Algérie sont créés, soit sous la forme de Comités de la loi du 16 août, soit sous la forme de groupements de producteurs et de commerçants ». Les attributions de ces organismes étaient celles que la loi du 16 août reconnaissait aux Comités d'organisation métropolitains ; ils pouvaient de plus acquérir, réquisitionner et répartir, non seulement des matières premières et des produits bruts, mais encore des produits ouverts ou semi-ouverts. Ces organismes proposaient des décisions à l'Administration ou étaient habilités à en prendre dans des conditions fixées par le Gouverneur général ; ils pouvaient avoir des représentants auprès des Comités d'organisation purement métropolitains, ils contrôlaient les syndicats existants qui pouvaient être dissous ; ils proposaient l'application des sanctions de l'article 7 de la loi du 16 août 1940.

Ce texte qui souleva en Algérie une forte émotion en raison du rattachement trop étroit qu'il opérait entre l'organisation professionnelle algérienne et la métropole était en voie de remaniement lorsque les événements de novembre 1942 vinrent changer le cours de la conjoncture algérienne.

Pour la Tunisie et le Maroc, aucune disposition générale n'est jamais venue régler le régime de l'organisation professionnelle. Néanmoins, dans ces deux territoires furent créés, à partir du 1^{er} janvier 1941, un certain nombre de groupements analogues aux groupements algériens constitués sur la base de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre. Il y en avait une trentaine au Maroc et une vingtaine en Tunisie au 1^{er} janvier 1942.

CHAPITRE IV

SOCIOLOGIE DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

La profession est un groupement naturel.

Par groupement naturel, il faut entendre un groupement qui se forme entre des personnes sans qu'aucune force extérieure ne les y contraigne et pour la seule raison qu'elles éprouvent des affinités les unes pour les autres. Ces affinités résultent, soit des ressemblances que les membres du groupement présentent entre eux, soit du désir qu'ils éprouvent de mettre quelque chose en commun. Dans certains groupements, ce quelque chose peut se réduire au seul charme d'une présence ; il en est ainsi des thés par quoi les dames de la société occupent leurs loisirs d'après-midi. Dans d'autres groupements, ce qui est mis en commun ce sont des intérêts dont la satisfaction apparaît mieux assurée par un effort coordonné que dispersé.

Dès qu'un groupement trouve une raison d'être suffisante dans l'affinité mutuelle de ses membres, il tend vers une certaine vie qui se dépense à réaliser des fins communes. Mais ceci demande la disposition de certains moyens, qui le plus souvent se résument en moyens financiers. Ainsi apparaissent la notion de patrimoine et la fiction de la personnalité morale qui lui sert de support.

C'est par application de ce processus que naît dans la matière qui nous intéresse ce qu'on peut appeler la « personne professionnelle ».

Cette personne naît, agit et disparaît suivant certaines règles qui constituent le droit professionnel.

Mais dès l'instant qu'un droit se forme, il tend à s'imposer par la voie juridictionnelle.

La reconnaissance de l'intérêt professionnel, la création

des personnes professionnelles, l'émission des règles du droit professionnel, l'établissement d'une juridiction professionnelle, supposent l'intervention du législateur. Il en est de la profession d'ailleurs comme de tous les groupements : si naturels soient-ils, tous demandent à être reconnus et organisés par l'autorité de qui émane le droit positif, c'est-à-dire par l'État. Le plus naturel de tous les groupements, la famille, n'existe que parce que le code civil a organisé le mariage, l'obligation alimentaire, la tutelle, les successions, etc.

Au reste, mis en présence d'un groupement naturel, l'État n'a pas le choix entre le reconnaître, l'ignorer ou l'interdire. L'histoire montre en effet avec quelle force se reconstituent les groupements naturels que le droit positif a interdits ou dissous. De sorte que l'option offerte à l'État est la reconnaissance officielle du groupement ou l'acceptation de fait de son existence illégale.

Au sens juridique du terme, l'organisation professionnelle est l'ensemble des règles par lesquelles l'État donne leur constitution aux groupements naturels professionnels.

Ce n'est pas par hasard que s'est développé en France, depuis l'armistice de 1940, le régime de l'organisation professionnelle ; ce n'est pas davantage pour de seules raisons économiques, encore que celles-ci aient fortement imprimé leur marque, voire même leur déformation, à l'œuvre législative des quatre dernières années. C'est principalement parce que l'évolution des mœurs y poussait. L'apparition d'un régime d'organisation professionnelle en France n'est pas un fait isolé, c'est l'un seulement des signes d'une contre-révolution, dirigée contre la révolution française de 1789, et dont l'essence est une offensive des groupements contre les individus. Dans tous les domaines, la doctrine communautaire se substitue à l'individualisme.

Cette évolution apparaît particulièrement pas la substitution, réalisée pendant le temps de l'armistice, à la devise « Liberté, Égalité, Fraternité », de la devise « Famille, Travail, Patrie ». La liberté, l'égalité, la fraternité sont des droits de l'individu ou des situations faites à l'individu. En face d'elles, la famille et la patrie sont des groupements naturels. Le travail est une notion de mécanique, qui vient rompre l'homogénéité.

néité de la devise adoptée par l' « État français » ; mais si l'on prend garde que c'est l'idée de communauté de travail, c'est-à-dire de profession que veut évoquer le mot travail, c'est-à-dire si l'on substitue « profession » à « travail » dans la devise de l'ancien « État français », cette devise devient « Famille, Profession, Patrie », ce qui est bien une énumération homogène de groupements naturels. Au reste il est curieux de noter que cette promotion des groupements naturels n'est pas le premier acte du nouvel État, mais bien le dernier du régime parlementaire, puisque la devise « Famille, Travail, Patrie » se trouve pour la première fois exprimée dans la loi constitutionnelle votée par l'Assemblée nationale le 10 juillet 1940.

Appliquant ces notions générales à la matière professionnelle, on est conduit à étudier successivement l'intérêt professionnel, la personne professionnélé, le droit professionnel et la juridiction professionnelle.

SECTION I. — L'intérêt professionnel

Il n'y aura de groupement naturel professionnel, et le droit positif n'aura raison de consacrer l'existence de ce groupement, que si ses membres ont¹ effectivement quelque chose à mettre en commun. Comme ce groupement rassemble des personnes à raison de la nature de leurs activités lucratives, ce quelque chose à mettre en commun ne peut être qu'un intérêt. On posera donc et on s'efforcera de démontrer qu'il existe bien un intérêt professionnel, lequel est une espèce particulière d'intérêt collectif, mais pour bien préciser la portée de la notion d'intérêt professionnel, il convient de distinguer soigneusement les quatre sortes d'intérêts que l'analyse fait apercevoir dans toute société.

L'intérêt individuel est le plus facile à concevoir. C'est celui qu'éprouve chaque personne considérée isolément. Cet intérêt se forme par les voies de la raison, de l'intuition ou du sentiment, selon ce qu'est chacun. Dans la matière économique, il sert de base à la constitution de l'*homo œconomicus* et par suite à toutes les constructions doctrinales de l'école économique libérale.

Lorsque plusieurs individus éprouvent le même intérêt,

c'est-à-dire souhaitent la même chose, cet intérêt est leur *intérêt commun*. Un intérêt commun est, par exemple, celui des agriculteurs de la Beauce si tous souhaitent en même temps qu'il pleuve. L'intérêt commun n'est pas d'une nature différente de l'intérêt individuel, il n'en est qu'une pluralité.

Lorsqu'une collectivité existe, envisagée comme un être distinct des membres qui la composent, par exemple, une personne morale, cette collectivité éprouve des intérêts. Ces *intérêts* sont dits *collectifs* parce qu'ils sont ceux d'une collectivité de la même manière qu'un intérêt est dit individuel lorsqu'il est celui d'un individu. Un intérêt collectif peut être tout à fait distinct de l'intérêt individuel de chacun des membres de la collectivité, ou même de l'intérêt commun de ses membres. Ainsi l'intérêt d'une société anonyme peut être de mettre en réserve ses bénéfices, alors que l'intérêt individuel de certains associés, ou l'intérêt commun de tous les associés, peut être qu'il soit fait une distribution de dividendes. Cette notion d'un intérêt collectif distinct à la fois de l'intérêt individuel et de l'intérêt commun est assez subtile, mais elle est indispensable à bien saisir, parce qu'elle est la base du droit des collectivités. Pour la concevoir exactement, il faut envisager que la collectivité est dotée d'une vie propre, indépendante de celle de ses membres et que cette vie tend à se développer suivant ses lois propres. Au reste, il est un cas déjà connu du droit français où la notion d'un intérêt collectif, entièrement distinct de toute espèce d'intérêt individuel est facile à concevoir parce que justement dans cette hypothèse il n'y a pas d'intérêt individuel. C'est le cas des fondations qu'anime une vie propre, indépendante de celle du fondateur, lequel d'ailleurs a généralement disparu. Ce qui permet de mieux distinguer l'intérêt collectif de l'intérêt commun, c'est la considération du support de ces intérêts. L'intérêt commun a toujours pour support les membres de la collectivité dont chacun éprouve en particulier cet intérêt alors que l'intérêt collectif n'a pas nécessairement de support dans les membres de la collectivité, car il peut se faire qu'aucun membre de la collectivité ne l'éprouve en particulier.

Lorsque la collectivité est nationale, l'intérêt collectif en cause est l'*intérêt général*. L'intérêt général n'est éprouvé en

particulier par aucun membre de la nation. Mais la nation ne peut survivre et se développer que s'il est satisfait. L'intérêt général doit être soigneusement distingué de l'intérêt de l'État, lequel doit être considéré comme une forme spéciale de l'intérêt individuel, encore que l'État soit chargé de concevoir, d'exprimer et de réaliser l'intérêt général. Mais ce sont là deux fonctions distinctes dont une organisation convenable de l'État exige que soient séparées les institutions compétentes pour l'un ou pour l'autre de ces intérêts.

Ces intérêts étant définis, l'observation de la réalité montre que la profession envisagée comme un tout éprouve un intérêt professionnel distinct de l'intérêt de chacun de ses membres. C'est là d'ailleurs l'équivoque et parfois le drame, sur lequel repose l'organisation professionnelle positive : les membres d'une même profession se réunissent en groupements professionnels parce qu'ils croient — ou parce qu'on leur fait croire — qu'ils pourront mettre en commun ce qu'il y a de concordant dans leurs intérêts individuels ; suivant le juste mot de l'un des rapports du Conseil supérieur de l'Économie industrielle et commerciale, « l'attachement que le professionnel témoigne à sa profession n'est que le reflet affaibli de l'amour qu'il porte à son entreprise », alors que, dès que réunis, les membres d'une même profession constituent un corps distinct d'eux tous, dont l'intérêt peut être contraire à leur intérêt individuel, commun ou non, et dont toute l'activité va s'employer à satisfaire son intérêt collectif, fût-ce au détriment de celui des membres de la collectivité.

Un exemple (1) fera saisir cette distinction. Prenons celui de l'industrie de la Meunerie. On sait que cette industrie souffrait avant guerre d'un suréquipement chronique. A la lumière de cette indication, on peut concevoir les quatre intérêts suivants :

1) L'intérêt particulier de chaque meunier est de travailler au plein de sa capacité d'écrasement ;

2) Si chaque meunier, mieux éclairé sur la situation réelle de sa profession, aperçoit qu'il n'est pas possible pour chacun

(1) Cet exemple ainsi que certaines des notions exposées dans ce chapitre ont été partiellement exposés au public dans mon article « Existe-t-il un droit professionnel autonome », *Revue de l'Économie contemporaine*, avril 1944.

de ses confrères et pour lui-même de travailler au plein de sa capacité d'écrasement, il concevra que son intérêt particulier est que son moulin soit utilisé dans la même proportion que celui de chacun de ses confrères. En d'autres termes, chacun des professionnels de la Meunerie concevra de la même façon son intérêt particulier. La réduction uniforme du taux d'activité de tous les moulins sera l'intérêt commun des meuniers.

Le succès de la « référence 38 », si souvent appliquée par les Comités d'organisation, ne s'explique pas autrement ; les membres d'une même profession, mis en face de la nécessité de supporter une réduction de leur taux d'activité, concevront en commun que leur intérêt est de se voir appliquer une réduction qui ne favorise ni ne défavorise aucun d'eux ;

3) L'intérêt collectif de la profession, envisagée comme un tout doté d'une vie propre et assumant globalement une fonction économique déterminée, celle de transformer en farine le blé en grains, sera de réduire son équipement dans la mesure déterminée par le suréquipement antérieur, de manière à supprimer définitivement les installations les plus défectueuses ou les plus mal placées et à faire tourner au contraire au plein de leur capacité les installations les plus modernes et les mieux placées ;

4) L'intérêt général peut être dans le même temps que l'industrie de la Meunerie française soit tout entière supprimée, si, pour des raisons extérieures à cette profession, il apparaît plus opportun que la France cesse de cultiver le blé et importe à l'état de farine ses approvisionnements nécessaires.

Cet exemple montre nettement la distinction entre l'intérêt individuel de chaque meunier, la somme des intérêts individuels de chaque meunier, dite intérêt commun des meuniers, l'intérêt collectif de la profession de meunier et l'intérêt général.

A l'examen, il apparaît aussi que l'intérêt commun est une variété quantitative de l'intérêt individuel et que l'intérêt général est, de même, une espèce particulière d'intérêt collectif, celui de la collectivité nationale tout entière.

L'existence d'un intérêt collectif distinct à la fois des

intérêts particuliers ou communs et de l'intérêt général a été consacrée par la jurisprudence, par la doctrine et par la loi. La jurisprudence s'est d'abord montrée hostile à la reconnaissance d'un intérêt collectif ; la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation par son arrêt du 20 décembre 1907 a rejeté l'action syndicale comme ne reposant pas sur la lésion d'un intérêt personnel et direct. Mais depuis, un arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation, rendu en 1913, a reconnu que l'action syndicale avait pour objet « d'assurer la protection de l'intérêt collectif de la profession envisagée dans son ensemble et représentée par le syndicat ». C'est cette position jurisprudentielle que consacre la loi du 12 mars 1920 modifiant la loi du 1^{er} avril 1884 sur les syndicats. La doctrine, après avoir été hésitante sur cette question, a de même été obligée de reconnaître à la suite d'Hauriou l'existence d'un intérêt collectif. Depuis lors, la loi fait état de la notion d'intérêt collectif d'une manière courante. L'article 11 du livre III, Titre Premier, du Code du Travail qui codifie la loi de 1920 précitée s'exprime à cet égard en des termes qui ne laissent place à aucun doute : « Ils peuvent devant toutes les juridictions exercer tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent. » Citons aussi l'article 2, § 6, de la loi du 16 août 1940 relative aux Comités d'organisation ; l'article 14 de la loi du 9 avril 1898 et l'article 6 du décret-loi du 26 septembre 1938 en ce qui concerne les Chambres de Commerce et les Régions Économiques ; enfin l'article premier de la loi du 20 mars 1944 relative aux organismes professionnels coloniaux.

Il est donc maintenant admis que le groupement professionnel naturel poursuit la réalisation d'un intérêt collectif qui lui est propre.

SECTION II. — La personne professionnelle

Si le groupement naturel professionnel conçoit l'existence d'un intérêt qui lui est propre et qui est l'intérêt collectif de la profession, il tiendra, comme toute personne ou comme

tout groupement ici-bas, à le réaliser. A cette fin, il ressentira la nécessité de disposer de certains moyens matériels. La réunion et l'usage de ces moyens supposent des ressources financières, donc un patrimoine alimenté par des revenus. Mais seules peuvent disposer en droit français d'un patrimoine les personnes juridiques. L'octroi de la personnalité juridique au groupement naturel professionnel, c'est-à-dire son élévation au rang de personne professionnelle, apparaît ainsi comme la conséquence nécessaire de l'existence d'un intérêt collectif professionnel. Les lois assez sages pour ne pas aller à l'encontre de la nature, et pour au contraire la consacrer, doivent donc accorder la personnalité juridique au groupement professionnel et c'est bien ce qu'ont fait toutes les lois d'organisation professionnelle d'avant et d'après guerre, depuis la loi de 1884 sur les syndicats jusqu'aux textes les plus récents d'organisation professionnelle, la Charte du Travail, par exemple.

Mais si l'octroi de la personnalité juridique au groupement professionnel est dans la nature des choses et ne saurait faire aux yeux du législateur aucun doute, par contre l'étendue des droits attachés à cette personnalité juridique, notamment quant à son aptitude à disposer d'un patrimoine, demande à être sérieusement examinée. Les solutions qu'il convient d'arrêter à cet égard doivent en effet tenir compte de plusieurs indications contradictoires.

D'abord, cette considération fondamentale qu'il ne servirait de rien que le droit positif reconnût l'existence du groupement naturel professionnel et celle de l'intérêt collectif dont il est le support, s'il n'accordait pas simultanément à ce groupement la dose de capacité juridique nécessaire à la réalisation de cet intérêt ou d'une manière plus générale à l'exercice de ses fonctions. De cette remarque préliminaire découle une conséquence, à savoir que l'étendue de la capacité juridique reconnue aux groupements professionnels ne doit pas être fixée d'une manière uniforme. On verra plus loin, en effet, qu'un groupement professionnel peut être investi de diverses fonctions. L'exercice de certaines ne suppose pas de grandes ressources ; celui d'autres, au contraire, suppose des revenus annuels importants et même

la constitution d'un capital. L'étendue du patrimoine accordé aux groupements professionnels doit varier selon la nature des fonctions attribuées à ces groupements.

La deuxième considération touche à la nécessité d'une responsabilité effective des groupements professionnels. Ces groupements, en effet, à raison des droits que le législateur leur reconnaît, ou même simplement à raison de leur force morale, peuvent par l'exercice maléfaisant de leurs attributions, causer un préjudice à leurs propres membres, aux tiers ou même à la puissance publique. Un utile frein à leurs excès éventuels réside dans la possibilité de leur imposer effectivement la réparation des dommages causés, ce qui nécessite qu'ils aient un patrimoine qui puisse supporter les indemnités accordées aux parties lésées ou les amendes infligées par les pouvoirs publics. Cette considération à laquelle a été particulièrement sensible le législateur de 1920, lors de la réforme de la loi de 1884 sur les syndicats, conduirait à reconnaître à ceux-ci une capacité juridique illimitée.

En sens inverse, on peut considérer qu'en laissant s'accroître indéfiniment le patrimoine des personnes professionnelles, on risque de mettre à leurs dispositions des moyens trop puissants qu'elles pourraient être tentées d'employer, une fois satisfaits les besoins professionnels, à des fins extra-professionnelles inopportunes. Cette inopportunité conduirait à limiter assez strictement leur patrimoine.

Dans le même sens vaut une autre considération : les personnes professionnelles disparaissent difficilement ; leur patrimoine constitue le plus souvent des biens soustraits au commerce juridique et à la possibilité de trouver, par mutations successives, leur meilleure affectation économique ; ce sont des biens de main-morte justiciables des foudres du chancelier d'Aguessau.

La sagesse est un équilibre entre ces diverses tendances.

Le droit positif apporte à ce problème plusieurs solutions. Tantôt il ne limite en rien la capacité des groupements professionnels à posséder un patrimoine et à l'accroître ; c'est le cas de la loi de 1884 sur les syndicats après sa modification en 1920. Tantôt il limite la capacité des groupements professionnels à l'acquisition des biens meubles ou immeubles

nécessaires à l'exercice de leur activité. C'est le cas des syndicats de la loi de 1884 avant la modification intervenue en 1920. C'est le cas également des syndicats et des Comités sociaux de la Charte du Travail. Tantôt enfin, le législateur ne limite pas le patrimoine, mais il limite les possibilités de recettes. C'est le cas de la loi du 16 août 1940 qui n'autorise les Comités d'organisation à prélever des cotisations sur leurs ressortissants que pour « la couverture de leurs dépenses administratives ». Tantôt, enfin, sans limiter directement les recettes des groupements professionnels, ils assurent la surveillance de leur montant par l'exercice d'une tutelle administrative et par l'imposition d'un maximum au montant des fonds de réserve constitués par l'accumulation des excédents de recettes ; c'est le cas par exemple des Chambres de Commerce.

En définitive, il semble raisonnable que les groupements professionnels n'aient pas une capacité illimitée à accroître leur patrimoine, mais que cet accroissement soit limité à ce qui est nécessaire à l'exercice de leur activité. Le problème perd alors son aspect patrimonial pour devenir une question d'appréciation de la nature et de l'étendue des activités licites des organismes professionnels, c'est-à-dire devient une question d'opportunité qui relève, non pas d'une solution législative, mais de la sagesse des autorités de tutelle.

SECTION III. — Le droit professionnel

Lorsque le droit positif a consacré l'existence de groupements naturels professionnels et leur a reconnu leur personnalité juridique, la question se pose de leur nature juridique exacte. Les personnes professionnelles appartiennent-elles au droit public, et dans ce cas là sont-elles des personnes d'un type déjà connu et plus précisément des établissements publics ou forment-elles une catégorie nouvelle de personnes morales de droit public ? Les personnes morales appartiennent-elles au droit privé et dans cette hypothèse quelle réponse convient-il de donner aux mêmes questions que précédemment ? Les personnes professionnelles sont-elles

enfin les sujets d'une branche autonome et nouvelle du droit, le droit professionnel ?

La question présente un grand intérêt pratique, car suivant l'affiliation qu'on reconnaît aux personnes professionnelles, c'est tout un ensemble de règles de droit qui leur est reconnu applicable ou au contraire auquel elles échappent.

La question n'est pas tranchée par le législateur (1) qui sauf dans des lois anciennes, comme celle de 1898 sur les Chambres de Commerce, n'a jamais pris position sur cette question. Elle n'est pas davantage tranchée par la jurisprudence. Tout au plus les tribunaux judiciaires et le Conseil d'État sont-ils d'accord pour reconnaître aux actes d'autorité des personnes professionnelles le caractère d'actes administratifs accomplis en vue d'assurer le service public dont ces personnes sont chargées (arrêt du Conseil d'État, Montpeurt, 31 juillet 1942, arrêt du Conseil d'État, Bouguen, du 2 avril 1943, etc.). Mais le plus circonstancié de ces arrêts, l'arrêt Montpeurt, dans ses considérants, se borne à cette constatation négative que le législateur n'a pas fait des Comités d'organisation des établissements publics, sans ajouter ce que positivement ces Comités sont. La doctrine elle-même est très divisée ; la majorité reconnaît aux Comités d'organisation le caractère d'établissements publics ; d'autres reconnaissent aux personnes professionnelles la qualité de personnes morales du droit public *sui generis* qu'elles dénomment généralement « les établissements publics professionnels » ; d'autres voient en elles des « services d'intérêt public », qui est une catégorie de personnes morales de droit public récemment élaborée par la jurisprudence. (Arrêt du Conseil d'État, Vesia, 20 décembre 1935 et arrêt du Conseil d'État, Caisse primaire Aide et Protection et Fauvel, 13 mai 1938.) D'autres auteurs, plus sensibles encore à ce que les professions organisées tiennent à la fois du droit public et du droit privé, leur reconnaissent un caractère

(1) Citons néanmoins l'exception apportée sur ce point par la loi du 22 juin 1944 modifiant et complétant les dispositions de la loi n° 547 du 20 mai 1942 relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers qui donne très curieusement aux Chambres régionales des Huissiers le caractère d'établissement d'utilité publique.

mixte, qui en fait des personnes intermédiaires entre ces deux branches de droit. On notera que cette position de l'esprit nie ce qu'il y a de proprement professionnel et d'irréductible au public et au privé dans la nature des groupements professionnels. Quelques auteurs, enfin, attentifs à cet élément professionnel irréductible, considèrent qu'il convient de reconnaître l'apparition d'une branche nouvelle du droit, le droit professionnel qui présente par rapport au droit public et au droit privé autant d'autonomie que ces deux anciennes branches du droit présentent l'une par rapport à l'autre.

A notre sens (1), il existe un droit professionnel autonome, car le sujet et l'objet des règles du droit professionnel sont autonomes par rapport aux sujets et aux objets des règles du droit public comme du droit privé. Le sujet est un effet la personne professionnelle, qui n'est pas susceptible d'être intégrée au droit public parce qu'il lui manque l'attribut de souveraineté qui caractérise ce droit, ni au droit privé parce qu'il lui manque la base contractuelle qui caractérise les groupements privés. L'objet est la réalisation licite de l'intérêt collectif de la profession dont nous avons montré qu'il n'était réductible, ni à l'intérêt général qui est celui de la collectivité nationale tout entière, ni à l'intérêt particulier ou commun des membres de la profession. En d'autres termes, lorsqu'on analyse la nature et l'activité des personnes professionnelles et lorsqu'on en extrait ce qu'il peut y avoir de proprement public et de proprement privé, il reste quelque chose, qu'en chimie on appellerait un corps simple, et qui suffit à donner au droit professionnel le caractère de branche autonome du droit, car cette même découverte de corps simples et irréductibles l'un à l'autre, a suffi jusqu'ici à séparer le droit en deux branches autonomes, le droit public et le droit privé.

Après avoir reconnu l'existence de personnes professionnelles distinctes des personnes de droit public ou de droit privé, après avoir admis que le droit applicable à ces

(1) Nous avons déjà présenté au public la démonstration détaillée de la thèse que nous soutenons ici dans notre article « Existe-t-il un droit professionnel autonome », *Revue de l'Économie contemporaine*, avril 1944.

personnes ou engendré par elles présente un caractère d'autonomie aussi marqué que les branches publiques ou privées du droit, l'idée vient naturellement qu'une juridiction professionnelle spéciale est le couronnement nécessaire de la construction sociologique professionnelle. Mais l'institution d'une juridiction spéciale à la matière professionnelle est-elle justifiée par autre chose qu'un simple souci de symétrie ? C'est la question qu'il faut maintenant examiner.

SECTION IV. — Les juridictions professionnelles

Toute organisation juridictionnelle a pour objet d'assurer le respect des règles de droit, que ces règles émanent de la puissance publique et présentent de ce fait un caractère impératif et d'ordre public ou bien qu'elles naissent du libre accord des personnes qui se sont liées entre elles par contrat. Dans un cas comme dans l'autre, ces règles régissent le comportement des personnes par rapport au monde extérieur, lui-même peuplé de personnes, de sorte que l'établissement d'un système complet de juridictions repose sur l'analyse des différents rapports qui peuvent s'établir entre différentes personnes selon la nature de ces personnes ou l'objet de ces rapports. L'examen de chacune de ces catégories de rapports fait apercevoir les différents cas où l'institution d'une juridiction apparaît nécessaire.

Appliquant ces principes à la matière professionnelle, on aperçoit que la profession organisée peut entretenir des rapports avec : l'État, ses ressortissants, le personnel composant ses services administratifs, ses fournisseurs ou ses clients et les autres professions. Pour répondre à la question de l'opportunité de la création d'une juridiction professionnelle il faut donc examiner, pour chacune de ces catégories de rapports, si les juridictions administratives ou judiciaires suffisent ou non.

A l'égard de l'État, l'action de la profession organisée peut donner lieu à deux sortes de contestations.

En premier lieu, cette action peut n'être pas conforme aux directives données par la puissance publique dans le cas où le régime d'organisation professionnelle, combiné avec le régime

d'organisation économique, donne qualité à l'État pour faire tenir aux professions organisées ses instructions sur la politique qu'elles doivent suivre ou les prestations qu'elles doivent accomplir. En ce cas, disons clairement qu'il n'y a pas matière à juridiction, car, ici, les rapports entre la profession organisée et l'État s'établissent sur le mode hiérarchique et aucun tribunal n'est nécessaire pour régler les rapports d'un chef et de son subordonné.

En second lieu, il peut y avoir conflit, ou défaut de concordance, entre les règles de droit élaborées par la profession organisée dans le cas où elle a reçu le pouvoir réglementaire, et le droit général élaboré par le pouvoir législatif ou exécutif. Il se pose dans cette hypothèse un problème de partage de compétence entre le pouvoir politique et le pouvoir professionnel ou bien même un contentieux de la légalité des règles élaborées par l'organisation professionnelle tout à fait analogue aux problèmes qui peuvent se poser, en droit public, relativement à la constitutionnalité des lois. La question de savoir dans quel domaine peut s'exercer le pouvoir professionnel sans porter atteinte à l'action législative ou exécutive des pouvoirs publics sera étudiée ci-après dans les développements relatifs aux rapports entre la profession organisée et ses ressortissants, en tant qu'elle détermine une des limites imparties aux pouvoirs de la profession organisée sur ses ressortissants. Mais dès maintenant, il tombe sous le sens que des conflits de compétence peuvent se poser et qu'ils requièrent l'établissement de mécanismes propres à les résoudre. En droit positif français ces mécanismes sont au nombre de deux, qui jouent successivement.

Le premier est celui de la tutelle. Aucune décision réglementaire d'aucun organisme professionnel n'est exécutoire hors l'approbation expresse ou tacite de l'autorité de tutelle, laquelle prend généralement figure de commissaire du Gouvernement. Ainsi apparaît un premier barrage opposé à la promulgation de règlements professionnels illégaux.

Mais ce premier barrage n'offre point de garanties suffisantes, car rien n'assure que les commissaires du Gouvernement soient infailibles, surtout à l'égard de questions juridiques qui peuvent être très délicates. Aussi la juris-

prudence du Conseil d'État et même celle des tribunaux judiciaires se sont-elles à diverses reprises reconnues compétentes pour apprécier la légalité des décisions prises par les Comités; le Conseil d'État, parce qu'il a reconnu en divers arrêts, notamment l'arrêt Montpeurt du 31 juillet 1942, la qualité d'actes administratifs aux décisions réglementaires des Comités ce qui le rend compétent pour apprécier leur légalité, les tribunaux judiciaires, notamment par ordonnance de référé du président du Tribunal civil de la Seine du 26 novembre 1941, confirmé par l'arrêt de la Chambre des Référés de la Cour d'Appel de Paris du 16 janvier 1942, dans l'affaire « Syndicat des mandataires aux poissons des Halles centrales contre Comité interprofessionnel de la conchyliculture », parce qu'ils ont reconnu que l'« autorité judiciaire ne peut ni interpréter un acte administratif, ni en apprécier les motifs et l'opportunité, ni en arrêter l'exécution, mais qu'elle est compétente pour constater si l'acte d'après les principes généraux du Droit est conforme ou non à la loi, si l'acte a été fait par un agent administratif en dehors du pouvoir que lui donnait la loi ».

En fait donc, il apparaît que l'organisation juridictionnelle française actuelle dispose de la compétence nécessaire pour apprécier la légalité des décisions d'un organisme professionnel, mais qu'elle y parvient en enlevant leur caractère professionnel pour leur attribuer le caractère administratif aux décisions de ces organismes.

Reste une question, celle de savoir si dans un état plus évolué du Droit, il ne conviendrait pas que les décisions d'organisation professionnelle se voient reconnaître le caractère professionnel et que le contentieux de leur légalité relève d'une juridiction professionnelle dont l'articulation avec la juridiction administrative et la juridiction judiciaire serait assurée au sommet par une sorte de tribunal des conflits élargi.

En observation préliminaire, remarquons que trancher cette question par l'affirmative, c'est faire application à la matière professionnelle du principe de la séparation des pouvoirs de la même manière qu'il a été fait pour justifier la création d'une juridiction administrative : de même que le

principe de la séparation des pouvoirs interdit aux tribunaux judiciaires de juger en matière administrative, de même pourrait-on dire, sous la condition que l'on ait reconnu préalablement aux pouvoirs des organismes professionnels le caractère d'un pouvoir professionnel distinct des autres pouvoirs de l'État, que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs connaissent de la matière professionnelle.

Il apparaît ainsi que la réponse à la question posée dépend du point de l'organisation générale de l'État sur lequel s'insère l'organisation professionnelle.

Si l'on considère l'organisation professionnelle comme un simple moyen pour l'État, sous son aspect de pouvoir exécutif, de se démultiplier pour l'exécution de sa politique économique, autrement dit si l'action professionnelle est un simple prolongement réalisé par voie de délégation, de l'action administrative, on ne saurait reconnaître au pouvoir professionnel le caractère d'un pouvoir autonome par rapport au pouvoir exécutif et par suite on ne saurait admettre l'opportunité d'une juridiction professionnelle autonome par rapport à la juridiction administrative et la juridiction judiciaire.

Si au contraire on donne pour fondement à la constitution politique de l'État, non plus seulement le citoyen individuellement considéré et pour lequel sont établis les tribunaux judiciaires, mais aussi ces corps constitués que sont les professions organisées et si on leur reconnaît par rapport au pouvoir exécutif un large caractère d'autonomie fondé sur l'autonomie de leur mission par rapport à celle du pouvoir exécutif, le pouvoir professionnel s'insère directement sur l'État lui-même et c'est au niveau le plus élevé de l'État que l'articulation entre ce pouvoir et les autres doit être établi. En d'autres termes, la question se pose de savoir si l'on révisé la liste des pouvoirs, telle que Montesquieu l'a établi. La conséquence de cette révision en faveur du droit professionnel serait bien évidemment de ne reconnaître ni au pouvoir judiciaire ni au pouvoir exécutif la compétence nécessaire pour statuer en matière professionnelle. Autrement dit, la réponse à la question posée dépend d'un point de vue politique qu'il appartient à l'autorité constitutionnelle de définir.

En l'absence de raisons de droit, on pourrait être porté à penser que des raisons de fait seraient néanmoins assez fortes pour justifier l'institution d'une juridiction spéciale. Les raisons de fait tiennent aux compétences techniques particulières que requiert l'examen de la légalité des décisions professionnelles. Le domaine professionnel est en effet tout nouveau et l'on conçoit qu'il puisse être opportun d'y spécialiser certains magistrats. Ces raisons de fait ne paraissent pas déterminantes. Le Conseil d'État peut parfaitement s'adapter aux questions professionnelles. Apprécier la légalité d'un arrêté préfectoral ou la légalité d'une décision de Comité d'organisation paraissent nécessiter en effet des compétences extrêmement voisines.

Il doit toutefois être permis à ce sujet de faire observer que si l'institution d'un régime d'organisation professionnelle trouve sa cause dans une évolution sociologique qui tend à renforcer le pouvoir des groupements contre les droits exagérés antérieurement reconnus à l'individu, elle trouve une seconde raison non moins valable dans le fait économique. Les conséquences regrettables auxquelles conduit pour l'économie du pays l'application d'un régime purement libéral et l'impossibilité où se trouve l'État pour de simples raisons d'ordre public de rester indifférent à l'égard de l'activité économique du pays ont fait que la conduite de l'économie ne peut plus être laissée à la seule disposition des individus poursuivant un intérêt personnel, mais doit être ordonnée selon une politique conçue par l'État et pour la mise en vigueur de laquelle il utilise les services des professions organisées. En d'autres termes, l'instauration d'un régime d'organisation professionnelle résulte pour une part du passage du plan privé sur le plan public des affaires économiques du pays. Il en résulte cette conséquence que ce n'est pas au moment où l'opportunité apparaît que l'État se reconnaisse compétent pour régler l'activité économique du pays qu'il faut, en érigeant la matière professionnelle en un pouvoir professionnel autonome, faire échapper les professions organisées de qui découle le sort économique du pays, aux autorités législatives et exécutives qui ont la responsabilité du reste des affaires politiques. Ce qui revient à dire que dans

un régime d'économie dirigée, le pouvoir professionnel s'insère en un point déterminé du pouvoir exécutif et ne doit pas être mis à même de s'y opposer en recevant un statut autonome et des forces égales aux siennes. D'où découle cette conclusion qu'une juridiction professionnelle autonome, établie pour le règlement des instances qui mettent en jeu la légalité des décisions prises par les organismes professionnels, ne se justifie par aucune raison de droit.

Si l'on considère maintenant les rapports entre la profession organisée et ses ressortissants, on aperçoit qu'ils peuvent donner naissance à un double contentieux : l'un concernant les décisions des organismes professionnels applicables à ses ressortissants, l'autre relatif aux sanctions qui frappent les infractions commises à l'encontre des décisions légalement prises.

Sur le premier point, les réclamations des ressortissants peuvent avoir une double cause.

En premier lieu, le ressortissant peut contester la légalité de la décision qu'on prétend lui appliquer. Cette question se dédouble en deux :

— quand une décision est-elle illégale ; ou, en d'autres termes, une décision est-elle illégale quand elle va à l'encontre d'une loi ? Cette question sera examinée dans le chapitre VII relatif aux rapports de la profession organisée avec les entreprises, parce qu'elle comporte l'édification de l'une des limites apportées aux pouvoirs de la profession à l'égard de ces ressortissants, ou, ce qui revient au même, l'une des garanties données aux ressortissants à l'encontre de la profession organisée.

— devant quelle juridiction la légalité peut-elle être discutée, et spécialement, le plein épanouissement de l'organisation professionnelle exige-t-il sur ce point l'institution d'une juridiction spéciale ? Cette question vient d'être étudiée à l'occasion des contestations qui peuvent s'élever entre la profession et l'État et n'appelle pas d'autres développements.

Mais il ne suffit pas pour protéger les droits des ressortissants à l'encontre de l'organisation professionnelle qu'il existe un contentieux de la légalité des décisions prises. Dans bien des cas, en effet, ce n'est pas la légalité qui sera critiquée,

mais bien l'opportunité. Et c'est là une question toute différente. Un exemple le fera bien saisir. Supposons qu'un Comité d'organisation édicte que les fonctions de commerçant au détail et de commerçant grossiste ne peuvent être assumées que par des entreprises juridiquement et matériellement distinctes. Le commerçant qui pratiquait les commerces de gros et de détail dans une seule entreprise et un seul magasin, lésé par cette décision, pourra en contester la légalité devant les tribunaux administratifs en démontrant par exemple qu'une telle mesure n'est pas une mesure d'organisation professionnelle, mais qu'elle est prise dans le seul intérêt d'une fraction déterminée de la profession, par exemple, celle des commerçants grossistes spécialisés. Supposons que, contrairement à la thèse du ressortissant, le Conseil d'État, saisi par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, reconnaisse qu'il entre dans le concept d'organisation professionnelle de définir avec précision les différentes fonctions de la profession et que c'est une mesure d'ordre de faire correspondre à des fonctions distinctes des entreprises elles-mêmes distinctes. Il n'est pas possible de dire que les droits du ressortissant soient sauvegardés par la seule possibilité d'un contentieux de la légalité ; sans nul doute le ressortissant s'estimera victime d'un déni de justice s'il ne lui est pas permis de faire examiner par une autorité impartiale l'opportunité de la décision en cause. En d'autres termes, il ne se pose pas seulement la question de savoir si la décision est prise par une autorité régulièrement habilitée statuant dans les limites de sa compétence, il faut en outre pouvoir remettre en cause l'appréciation du caractère que, dans le concret, doit présenter une bonne organisation de la profession. Ce contentieux est indispensable non seulement pour la sauvegarde des droits du ressortissant, mais aussi comme un moyen supplémentaire d'assurer la valeur de l'organisation promue.

Un premier recours, au sens large du terme, peut être évidemment intenté devant l'organe qui a pris la décision attaquée, mais ce n'est pas suffisant car il peut persister dans sa première vue des choses ; un second recours peut être formé devant l'autorité de tutelle qui a homologué la décision, mais ce n'est pas davantage suffisant, car pour qu'une

décision puisse être attaquée, il faut qu'elle soit en vigueur et pour qu'elle soit en vigueur, il faut qu'elle ait été homologuée par l'autorité de tutelle : un recours devant l'autorité de tutelle n'est donc pas formé devant une autorité impartiale, mais l'est au contraire devant une autorité dont la liberté d'appréciation n'est déjà plus entière.

La nécessité d'une voie de recours supplémentaire apparaît donc incontestable. Mais il ne s'ensuit pas qu'elle doive aboutir devant une juridiction, car il s'agit d'apprécier, non pas un point de droit, mais une question d'opportunité, c'est-à-dire une politique, ce qui est le fait non du pouvoir judiciaire, mais du pouvoir exécutif. Ce contentieux professionnel tout à fait spécial, dont l'utilité apparaît ainsi, doit donc être formé devant des autorités appartenant au pouvoir exécutif, mais distinctes de l'autorité de tutelle ayant homologué la décision. Ce contentieux devrait incomber à une autorité ministérielle hiérarchiquement supérieure à celle qui a homologué la décision incriminée et qui pourrait être le ministre de l'Économie nationale, dans un régime où celui-ci aurait autorité sur les différents ministres techniques, ses collègues. Que pour augmenter les chances de faire la lumière la plus complète possible sur les problèmes posés, cette autorité doive obligatoirement prendre l'avis d'un collège consultatif et qu'elle doive être contrainte d'écouter le plaignant dans ses observations, ne change pas le caractère de recours hiérarchique que peuvent seulement revêtir les réclamations formulées sur le plan de l'opportunité.

Corrolairement signalons que, pour être efficace, l'organisation d'un tel recours doit comporter la possibilité pour l'autorité de tutelle au premier degré et pour le ministre de l'Économie nationale au deuxième degré, de suspendre ou de réformer la décision reconnue mauvaise. Disons en passant qu'un tel pouvoir n'était reconnu par le droit positif français du temps de l'armistice qu'au secrétaire d'État à la Marine à l'encontre des décisions de la corporation des pêches maritimes.

Les développements qui précèdent et qui visent le cas des décisions de portée générale s'appliquent *mutatis mutandis* aux décisions individuelles que peuvent prendre les profes-

sions organisées, telles par exemple, lorsqu'elles en sont chargées, les décisions d'accès à la profession, les décisions de fermeture des entreprises ou d'exclusion de la profession ou les décisions de répartition.

En bref, en matière de recours formulés par un ressortissant contre une décision générale ou individuelle de la profession organisée, il est possible, mais inopportun, de concevoir que le contentieux de la légalité soit confié à une juridiction purement professionnelle, il est possible et opportun de concevoir un contentieux de l'opportunité sous la condition que celui-ci ait le caractère d'un recours hiérarchique.

Par contre, il est un autre domaine dans lequel l'existence d'un contentieux professionnel autonome ne faisant appel ni aux tribunaux administratifs ni aux tribunaux judiciaires est opportun, c'est le contentieux des infractions, lesquelles d'ailleurs peuvent être de deux catégories soit que la règle émise par l'organisme professionnel soit de la même nature qu'une règle du Droit pénal ordinaire, c'est-à-dire interdise certains actes et les érige en infractions et dans ce cas l'institution de ses juridictions professionnelles se justifie par la considération que l'appréciation du degré de culpabilité d'un professionnel dans ses fonctions de chef d'entreprise ne peut guère être le fait des tribunaux judiciaires qui seraient vraiment par trop dépourvus en cette matière de compétence technique; soit qu'il s'agisse de professions dont l'exercice est soumis au respect d'une sorte d'honneur ou d'usages professionnels hors desquels le professionnel est sensé porter préjudice à la profession tout entière et mérite d'être sanctionné d'une manière qui l'incitera à rester désormais dans le droit chemin, et en ce cas, il ne s'agit pas de reconnaître quelle règle écrite a été violée, mais d'apprécier un état de fait par rapport à un état idéal des mœurs. Plus encore que dans le premier cas, cette appréciation doit être confiée à des organismes que leur composition met organiquement au courant de l'état de mœurs souhaitable dans la profession, c'est-à-dire à une juridiction professionnelle autonome par rapport aux autres ordres de juridictions, encore qu'elle puisse s'insérer dans ces ordres à un moment donné, par la voie de l'appel ou de la cassation. En fait, de telles juridictions existent dans la

plupart des professions libérales constituées en ordre, experts-comptables, avocats, médecins, etc.

La profession organisée est susceptible d'entrer en rapports également avec d'autres professions organisées et de ce fait des litiges peuvent apparaître. Le passé en offre des exemples fameux, telle à Paris la querelle des cuisiniers et des rôtisseurs, ou bien à Colmar, celle qui opposa patisseries et boulangers et qui dura plus d'un siècle. Les litiges de cette sorte peuvent porter en premier lieu sur l'affiliation d'une entreprise déterminée à une profession organisée ou à une autre. Ils peuvent porter en second lieu sur l'applicabilité à une entreprise déterminée, que revendique une profession, d'une décision prise par une autre. En un mot, ces litiges prennent toujours en définitive l'aspect d'un conflit de compétence qui, comme tous les conflits, demande à être tranché. Toute la question est de savoir si, en une telle matière, il doit être pris une décision administrative ou un jugement. A notre sens, c'est l'État qui reconnaît l'existence des professions et les dote d'une organisation. C'est le pouvoir exécutif, qui, en d'autres termes, fixe à l'origine le domaine de compétence des professions organisées. Auteur des compétences initiales, le pouvoir exécutif doit rester le gardien de ces compétences à travers les âges. En d'autres termes, l'autorité qui à l'origine a pris les premières règles de compétence doit en garder l'interprétation et si un contentieux doit exister dans un tel domaine, ce qui est incontestable, c'est au pouvoir exécutif à en être chargé.

En fait, dans le droit positif français et notamment en matière de Comité d'organisation, les textes ont généralement prévu que des décisions ministérielles fixeraient le sort et le rattachement des entreprises marginales par rapport à deux ou plusieurs professions. Si les professions qui se querellent au sujet d'un ressortissant relèvent de plusieurs secrétaires d'État différents, c'est de toute évidence à leur supérieur hiérarchique commun, c'est-à-dire en dernière analyse au Chef du Gouvernement ou au secrétaire d'État à l'Économie nationale à prendre les décisions opportunes. La seule règle inadmissible en cette matière, encore qu'elle ait été dans la tendance de la Charte du Travail relativement aux limites

des familles professionnelles, serait de rendre les professions elles-mêmes compétentes pour fixer leurs propres limites.

En définitive, un régime de professions organisées doit comporter une procédure administrative pour la solution des conflits de compétence, dont les décisions s'imposent aux professions organisées avec autant de force que celles d'où découlent leur compétence originelle.

Les professions organisées entrent encore en rapport avec des fournisseurs qui les approvisionnent dans tout ce dont elles ont besoin pour leur fonctionnement administratif. Elles entrent également en rapport avec des individus dont elles se ménagent la collaboration pour le fonctionnement de leurs services. Ici encore la question se pose de soumettre le contentieux de ces rapports soit aux règles de droit privé, soit aux règles de droit public, soit à un régime spécial qui constituerait une des branches du droit professionnel, le droit administratif professionnel ou le droit social professionnel. Le choix entre les trois régimes possibles doit être fait plus pour des considérations d'opportunité plus que pour des raisons de droit. L'essentiel est que les professions organisées disposent de services qui puissent fonctionner convenablement. Suivant l'opportunité, cette fin sera réalisée par les procédés du droit public ou par ceux du droit privé. On ne voit pas la nécessité de règles particulières en la matière. Toutefois, quelle que soit la solution adoptée, il est un principe dont elle doit toujours assurer le respect, celui de la continuité du service. Ce principe n'est que la transposition sur le plan professionnel de celui que l'expérience a dégagé sur le plan public et se fonde par les mêmes raisons. Ce qui revient à dire que, si le droit commun des rapports entre employeurs et salariés comporte le droit de grève, ce droit doit être proscrit en matière professionnelle, comme il l'est en matière de service public. Sous cette réserve, le droit privé pourra s'appliquer sans inconvénient à la gestion des services administratifs des professions organisées. Rien ne justifie l'apparition d'une juridiction spéciale.

CHAPITRE V

LES QUATRE FONCTIONS DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

L'organisation professionnelle formelle, c'est-à-dire cet ensemble d'institutions et de cadres par quoi la profession prend, au regard du monde extérieur, figure de réalité observable, a pour but de réaliser l'organisation professionnelle réelle, c'est-à-dire un certain état de la profession — et par suite des entreprises qui la composent — qui est pour le corps professionnel ce qu'est la santé pour le corps humain.

Cet état idéal de la profession consiste à la fois en un équilibre constamment maintenu par un mouvement vers le progrès et dans l'emploi, au service du bien commun, des forces professionnelles. Il se réalise par l'exercice de diverses fonctions qui sont les fonctions propres de l'organisation professionnelle. L'analyse la plus traditionnelle en distingue trois : la représentation, la direction, la gestion. Une réflexion plus approfondie et une prise en considération plus sincère des fruits de l'expérience conduit à en reconnaître quatre : la représentation, la direction, la gestion, l'organisation.

SECTION I. — La fonction de représentation

La profession une fois définie ne peut prendre corps et manifester commodément son existence que par le truchement d'un organe de représentation. Sans doute, la profession existe-t-elle en dehors de toute représentation organique ou fortuite, mais elle apparaît alors en morceaux épars dans chacune des entreprises qui la composent, ou bien alors comme cet ensemble inabordable et sans forme qu'est la somme de

tous ses membres. Seule la représentation assure sa présence.

Le représentant de la profession est donc avant tout la personne à qui l'on s'adresse pour parler à la profession et plus généralement l'organe par l'entremise duquel s'établissent les rapports entre la profession et le reste du monde.

Mais il apparaît que, si la raison d'être du représentant est de rendre possible par son entremise des rapports qui ne le seraient pas directement, cette entremise, en même temps qu'elle rend ces rapports possibles, les change, puisqu'elle les établit avec d'autres que la profession elle-même. C'est pourquoi, tout doit être mis en œuvre pour que, s'adressant à un organe représentatif et non pas à la profession tout entière, on soit assuré d'obtenir de lui la même réponse que l'on aurait reçue d'elle. Si c'est un renseignement qui lui est demandé, il faut que l'organe représentatif le détienne aussi exactement que chaque professionnel en particulier, ou tout au moins puisse l'obtenir d'eux tous dans les moindres délais. Si c'est un avis qui est sollicité, l'organe représentatif doit trouver, déjà formée en lui, l'opinion majoritaire ou l'opinion moyenne de la profession et la présenter toute vive, en interprète d'autant plus fidèle qu'il pense lui-même, par un cheminement naturel de son esprit, ce que pense la profession. Si c'est une demande que l'on suscite de la profession dans une matière donnée, l'organe représentatif doit éprouver quantitativement et qualitativement les mêmes besoins que la profession et revendiquer dans le même sens qu'elle. En bref, l'organe représentatif doit toujours penser, désirer et sentir à l'unisson de la profession, soit qu'il s'identifie à ce point avec elle qu'il en éprouve toujours lui-même toutes les réactions, soit qu'il la consulte fréquemment et que, dans cette consultation, il se comporte comme une cire molle où s'inscrit chaque instrument de l'orchestre et qui restitue à l'audition tout à la fois le son de chaque instrument et l'œuvre dans toute la majesté de son ensemble. C'est à cette condition seulement que, dans la prise de contact avec la profession, la substitution d'un organe représentatif à la communauté professionnelle est un progrès.

Les vertus de l'organe représentatif sont donc d'être renseigné sur tout ce qui concerne la profession, aussi bien

dans l'ordre des faits que dans celui des sentiments, et d'être fidèle dans l'expression qu'il en donne. Plus succinctement, la vertu essentielle de l'organe représentatif est sa conformité à la profession représentée.

Une telle conformité ne peut pas être attendue d'une probabilité heureuse. Elle ne peut être que le résultat difficilement obtenu de l'organisation donnée à l'organe représentatif. La conformité du représentant à la profession représentée doit être d'abord réalisée dès le moment de sa nomination ; mais comme cette conformité, réalisée à un instant donné, peut être détruite l'instant suivant par une évolution différente du représentant et du représenté, la règle constitutive de l'organe représentatif doit prévoir de fréquentes confrontations du représentant et du représenté et leur remise à l'unisson.

Pour éprouver naturellement les sentiments d'une profession, un bon moyen est d'en être. Mais pour qu'en toutes circonstances les sentiments éprouvés soient les sentiments moyens de la profession, il faut être soi-même un professionnel moyen. Ce qui revient à dire, premièrement, que l'organe représentatif de la profession doit être composé d'hommes choisis dans son sein et, secondement, que ces hommes ne doivent pas, dans la profession, constituer des cas exceptionnels. Car la profession est, sans doute, composée de plus d'hommes moyens que d'exceptions et le représentant, s'il diffère de ses confrères, les trahit. Il ne faut pas davantage que le représentant s'impose par un caractère autoritaire et par une grande propension vers l'action, car son rôle n'est pas de commander en chef, mais d'interpréter en pair. Enfin le danger est grand que le représentant n'interprète qu'une faible partie de la profession représentée. Ce fut là le défaut fréquent de l'organisation syndicale fondée sur la loi de 1884 qui souvent ne rassemblait que des minorités professionnelles. De la sorte, les pouvoirs publics étaient dans l'alternative ou de rester volontairement sourds à la voix des professions, ou bien de les consulter par le truchement de représentants dont on avait souvent raison de penser qu'ils ne représentaient qu'eux-mêmes.

Appartenir à la profession, être un homme moyen, être

en accord avec sa majorité, ce sont là des conditions auxquelles l'organe représentatif aura les meilleures chances de satisfaire s'il est élu par les membres de la profession, votant au suffrage universel et obligatoire, et choisi dans leur sein. Le meilleur organe représentatif est donc celui qui est composé de professionnels élus par leurs pairs au suffrage universel et obligatoire.

Une fois élu le représentant devra s'attacher à bien connaître sa profession, ce qui n'est généralement pas le cas dès l'abord, car il n'y a aucune raison de penser que le représentant connaît dans la profession d'autres entreprises que la sienne et il y a tout lieu de croire au contraire que le saint principe du secret des affaires privées s'est imposé à lui comme à tout le monde jusqu'à sa nomination pour lui interdire toute connaissance interne des entreprises de ses confrères.

Pour maintenir la conformité si difficilement assurée au départ entre le représentant et les représentés, il faut que de fréquents rapprochements soit institutionnellement organisés entre eux. C'est le but des Assemblées générales professionnelles et des banquets. Que l'Assemblée générale se tienne globalement sur le plan national, ou en plusieurs degrés selon des fractionnements territoriaux d'autant plus poussés que la profession est plus nombreuse, peu importe ; l'essentiel est qu'elle soit périodique et que sa périodicité, au moins annuelle dans les temps normaux, s'accélère chaque fois que des circonstances exceptionnelles apparaissent susceptibles de modifier rapidement les sentiments, les états d'esprit ou les besoins des professionnels.

La même recherche de la conformité conduit à établir d'autres moyens que l'Assemblée générale, par exemple ceux que constituent des assemblées moins nombreuses et plus faciles à réunir, tels que Conseils d'administration, Comités d'études, Commissions diverses, qui peuvent interpréter assez fidèlement les sentiments de la profession pour peu qu'on ait pris soin de les composer de manière qu'ils représentent les principaux aspects de la profession, selon la dimension des entreprises, les lieux où s'accomplissent les activités professionnelles, ses conditions d'exercice et tous les autres éléments susceptibles de conduire à une différenciation des

besoins et des intérêts au sein de la profession. En outre doit-on renouveler souvent ces assemblées restreintes.

En bref, la fonction de représentation, qui consiste à connaître et à exprimer ce que ressent la moyenne des professionnels, doit être confiée à un organe composé de professionnels élus au suffrage universel et obligatoire, agissant en contact étroit avec leurs mandats.

SECTION II. — La fonction de direction

La profession, envisagée dans son ensemble, accomplit une fonction économique dont les manifestations apparaissent sur le marché.

A certains égards, la profession peut être considérée comme une gigantesque et unique entreprise qui assurerait la satisfaction d'un ou plusieurs besoins déterminés du consommateur.

Il y a néanmoins entre un ensemble professionnel et une entreprise une différence essentielle, à savoir que le premier exerce son activité sous le régime du monopole, alors que le second le fait dans un régime généralement concurrentiel. Il en résulte, dans la conception même des politiques respectives du chef d'entreprise et du chef de profession, cette différence que l'entreprise peut réussir simplement en ruinant ses concurrentes, alors que la profession n'est prospère que si, d'une manière absolue et non relative par rapport à un concurrent, elle accomplit bien sa fonction.

Examinée du point de vue de l'intérêt général économique, c'est-à-dire du point de vue de ses conséquences sur le niveau de vie national, cette différence entre l'entreprise et la profession est également nette. La réussite d'une entreprise n'améliore pas nécessairement le niveau de vie national ; il est même possible qu'elle le diminue, si cette réussite a pour prix la ruine d'entreprises concurrentes et par suite la réduction à zéro de la valeur des outillages investis dans les entreprises ruinées. D'où gaspillage de travail, de matières et d'énergie qui auraient pu s'employer à la production de biens de consommation ou à des investissements nécessaires et qui auraient réalisé un accroissement réel du niveau de vie. La

profession, au contraire, pour accroître sa prospérité, doit augmenter les revenus qu'elle tire du marché et comme elle est seule en sa spécialité à offrir ses produits ou ses services, sa prospérité ne peut être due qu'à un accroissement de la qualité et de la quantité des produits et des services offerts à la clientèle et à leur plus facile placement, ce qui suppose bien que cette clientèle se trouve mieux satisfaite qu'auparavant ; réserve faite bien entendu du cas où la profession, saisissant l'occasion de son monopole, en tire une injuste rente.

Bien que vivant sous le régime du monopole, la profession n'est pas immuable. Les sources de son évolution possible sont diverses. D'une manière interne et dans le cadre d'un volume d'activité supposé constant, la profession peut, par le développement du progrès technique, améliorer la qualité ou abaisser les prix des produits ou des services offerts sur le marché. Envisagée dans son volume total d'activité, la profession peut évoluer également dans le sens d'une activité croissante ou décroissante, par l'effet d'une évolution naturelle ou provoquée des besoins. Elle doit notamment s'adapter aux fluctuations du chiffre de la population et aux variations de sa composition par classe d'âge. Elle peut atteindre par l'amélioration de ses produits ou services, ou provoquer par la publicité, de nouvelles couches de clients. Elle peut enfin être victime ou bénéficiaire d'un phénomène de substitution d'un produit à un autre ou d'une profession à une autre. La profession d'écrivain public a disparu, par suite de la promulgation de l'obligation scolaire ; celle de porteur d'eau a subi le même sort, par suite du développement des services d'adduction d'eau potable ; celle de producteur de charbon de bois au contraire a connu pendant l'armistice un considérable développement ; un proche avenir verra sans doute se produire un très important phénomène de substitution, au bénéfice de la profession de fabricants d'objets manufacturés en matière plastique, au détriment de celles de fabricants d'objets manufacturés en bois, en fer ou en céramique.

De telles évolutions sont dans une certaine mesure prévisibles, notamment par voie d'extrapolation des résultats acquis du proche passé. Elles sont aussi, dans une certaine mesure, volontaires, en tant qu'elles résultent du lancement d'une

mode, d'une éducation donnée aux consommateurs par des campagnes de publicité collective, en tant aussi qu'elles sont le reflet de l'évolution de la science ou même d'une politique consciente élaborée par les pouvoirs publics pour la mise en valeur des richesses nationales et impériales, ou pour l'établissement d'un meilleur équilibre des échanges internationaux.

Devant de telles évolutions, deux attitudes sont possibles ; ou la profession les subit passivement, c'est-à-dire laisse à chaque entreprise le soin de les prévoir pour son compte et de s'y adapter sous la sanction d'une faillite possible, ou bien la profession peut s'y laisser conduire par l'effet d'une politique arrêtée. En ce deuxième cas apparaît la fonction de direction.

Au sein des professions, la fonction de direction peut être définie comme la prévision des états futurs qualitatifs et quantitatifs de la profession, l'élaboration des politiques propres à les réaliser et l'application de ces politiques.

La prévision dont il s'agit comporte un élément aléatoire, dans la mesure où elle concerne l'effet de circonstances qui exercent leur répercussion sur les professions sans que celles-ci puissent ni les modifier, ni leur échapper et un élément certain, dans la mesure où elle fait état d'une volonté d'action professionnelle, dûment arrêtée et qui s'exerce effectivement.

A la fonction de direction doit correspondre un organe de direction. La composition de cet organe et son mode de désignation, sont régis par des règles que l'expérience a dégagées (1).

La première de toutes est que l'organe directeur doit être composé d'un homme seul. L'expérience la plus courante enseigne que les collèges ne peuvent mettre au monde que des compromis, ce qui est bien la négation de toute politique ; les majorités changent ; seule une personne physique peut penser avec la continuité de vues nécessaires à la conception d'une politique suivie ; elle peut seule, d'autre part, diriger dans l'ordre, des services d'exécution.

De ce que la fonction de direction doive être l'apanage d'un homme seul ne découle pas cette conséquence que cet homme

(1) Nous avons eu l'occasion de développer ce point un peu plus amplement dans notre article « Un type d'homme nouveau, le chef responsable des professions », paru dans *La Communauté française*, IV^e fascicule.

doive se décider dans l'obscurité. L'opportunité est au contraire qu'il s'éclaire d'autant mieux qu'il est seul à décider et que ses décisions ont une plus grande portée.

L'organe directeur doit donc être composé d'un chef qui décide et d'un collègue qui avise.

Quant à la composition du collège, la seule règle est de le faire aussi varié que possible. Le but en est en effet que sur chaque question, tous les avis possibles, tous les arguments valables, toutes les critiques concevables soient présentés au chef responsable. L'expérience enseigne que la première de toutes les règles qui s'impose à quiconque a qualité pour décider est de ne jamais décider sans avoir écouté deux sons de cloches contraires. L'organisation de la fonction directrice doit donc être conçue de manière, qu'en toute hypothèse, l'émission des sons de cloches contraires soit institutionnellement réalisée.

Quant au directeur, sa première qualité est d'avoir un large espace d'esprit. Une politique professionnelle ne peut se concevoir qu'en fonction de tous les phénomènes d'ordre international, national et interprofessionnel susceptible de modeler le marché sur lequel la profession apporte ses produits ou ses services. Du fait que la profession agit en vue d'un marché déterminé implique qu'elle serve l'intérêt de ce marché, qui n'est en général un intérêt ni pécuniaire ni étroit. De là découle que la personne la moins apte à élaborer une politique professionnelle est le chef d'entreprise dont toutes les pensées et tout l'effort se dépensent, à juste titre d'ailleurs, dans l'intérêt de son entreprise, c'est-à-dire dans la recherche des bénéfices.

Sur ce point, la plus grande clarté doit être projetée. Le chef d'entreprise n'est pas en général capable d'être chef de profession, non pas seulement parce qu'on peut craindre que, même inconsciemment, il mette au service de son entreprise les connaissances acquises dans la conduite de la profession ou les moyens d'information et d'action que sa fonction directrice lui donne, mais aussi parce que l'aptitude à penser dans le cadre élargi d'une profession, d'une économie nationale, ou du marché international tout entier, est rarement le fait de ceux dont l'intelligence s'est entièrement employée à gagner

de l'argent dans le cadre d'une entreprise et s'est habituée à ce cadre étroit. Peu d'hommes sont capables, simplement en changeant de bureau, de modifier leur espace d'esprit, et, après avoir passé leur matinée à rechercher le bénéfice de l'entreprise, d'employer leur après-midi à concevoir la mise en place des intérêts d'une profession dans un ensemble plus étendu.

La seconde qualité du directeur est l'imagination. La fonction directoriale ne se justifie en effet que dans la mesure où elle se propose de faire en sorte que l'avenir soit différent du passé. Pour poursuivre une routine, il n'est point besoin de directeur ; par contre, pour concevoir l'état futur d'une profession et trouver les moyens dont l'y conduire efficacement, il faut de l'imagination créatrice.

Les autres qualités du directeur sont celles de tous les chefs : jugement sain sur les choses et sur les hommes, sens du concret, esprit de décision, esprit de mesure, habileté et caractère sympathique.

A cet énoncé, il apparaît que la fonction directoriale requiert des aptitudes très éloignées de la fonction de représentation dont la caractéristique essentielle est la neutralité et assez éloignées aussi de la fonction de gestion dont le premier trait est la technicité. Le représentant est un miroir, le gérant est un spécialiste, le directeur est un général, qu'aucune spécialité n'obnubile et qu'aucun mouvement d'opinion ne trouble dans son jugement. D'où il résulte qu'une organisation professionnelle convenable suppose l'organisation distincte de la fonction de direction et des autres fonctions.

SECTION III. — La fonction de gestion

L'organisme professionnel ne peut satisfaire à sa mission d'organisation réelle des professions sans l'accomplissement d'une certaine fonction de gestion.

Un premier aspect de cette fonction se conçoit aisément. Il concerne la gestion intérieure des organismes professionnels. Quelle que soit l'étendue de leur mission, l'organe représentatif, comme l'organe directeur de la profession ont besoin de services administratifs qui puissent préparer matérielle-

ment les rapports que la profession entretiendra avec ses ressortissants, avec les autres professions organisées, avec les pouvoirs publics. La mise sur pied de ces services suppose la disposition de locaux et de matériel et le recrutement de collaborateurs. Pour disposer de locaux et de matériel, il faut de l'argent. Quant aux collaborateurs on peut concevoir que certains tout au moins soient des professionnels bénévoles ; mais c'est là une mauvaise formule ; il faut qu'on puisse choisir, commander, révoquer les agents d'exécution et le cas échéant, reconnaître leur manière de servir. Cela suppose qu'ils soient liés à l'organe qui les emploie par un intérêt pécuniaire, c'est-à-dire par un salaire. La disposition d'agents salariés se justifie aussi parce qu'elle permet seule d'assurer la continuité du service professionnel. Il est au surplus conforme à la justice immanente que chacun ici bas, et même les professions organisées, en aient, comme on dit, pour leur argent, ce qui revient à dire que les professions organisées doivent avoir un budget et comme ce budget est généralement alimenté par les cotisations prélevées sur le professionnel ou sur l'usager, il convient qu'il soit géré sagement.

Cet ensemble de prestations constitue la gestion intérieure de la profession organisée, mais là n'est pas l'aspect essentiel de la fonction de gestion. L'essentiel est de ce que l'on peut appeler la « gestion commune ». Pour en saisir le contenu et la portée, il convient de rappeler qu'aucune organisation réelle n'est intervenue aussi longtemps que rien n'est changé dans la gestion des entreprises composant la profession, dans les conditions de leur activité, dans les prestations qu'elles accomplissent. Un des moyens d'améliorer les conditions de cette activité est d'assumer sur le mode collectif des prestations qui ne peuvent l'être dans le cadre des entreprises ou qui peuvent l'être mieux sur le mode collectif que dans ce cadre.

Au nombre des activités nécessaires à l'exercice de la profession et qui ne peuvent pas être généralement assumées dans le cadre des entreprises figure, par exemple, la gestion d'établissements de formation professionnelle. Chaque entreprise petite ou moyenne ne peut supporter les frais d'une école d'apprentissage, et, de même que les pouvoirs publics

assument des tâches qui excèdent les forces des personnes ou des collectivités privées, telle par exemple, la construction des routes ou la gestion des ports maritimes, de même les professions organisées doivent se charger des questions qui excèdent les forces de leurs entreprises. D'autres fois, certaines tâches peuvent être assumées dans le cadre de chaque entreprise, mais avec des moyens limités et avec un grand gaspillage de temps, de ressources et d'efforts, telle par exemple, la prospection des marchés étrangers ou la mise au point de techniques nouvelles. Un effort collectif, s'il est entrepris, rassemble tous les moyens dont chaque entreprise livrée à elle-même disposerait à cette fin et si ses résultats sont mis à la disposition de toutes les entreprises de la profession, ils conduisent à une amélioration beaucoup plus rapide des entreprises. C'est la justification principale des gestions communes. A quoi s'ajoute dans certains cas, cette justification supplémentaire, qu'il est des prestations dont l'heureux accomplissement exige qu'elles soient confiées à un organisme indépendant, désintéressé ou offrant une grande autorité morale, telle l'instauration d'un régime de contrôle de la qualité des produits fabriqués, avec apposition de marques de qualité. Dans tous ces cas, il appartient à la profession de faire par elle-même ce que l'entreprise livrée à ses seules forces ferait moins bien ou ne ferait pas.

Ce principe couvre des gestions qui peuvent être d'ordre scientifique, technique, économique ou social, mais il rencontre des limites dont la nature a besoin d'être précisée.

La limite qui vient à l'esprit des ressortissants le plus volontiers découle du principe de liberté. La gestion commune, en fait ou en droit, restreint la liberté des entreprises en tant qu'elle leur interdit ou qu'elle rend inopportun que les entreprises se livrent par elles-mêmes aux activités assumées sur le mode de la gestion commune. Cette restriction à la liberté des entreprises, ou ce qui revient au même cette collectivisation de certaines de leurs activités, effraye beaucoup de bons esprits ; mais c'est à tort, car en l'espèce, la nature particulière de liberté que l'entreprise prétend conserver est, par hypothèse, celle de faire moins bien que la profession organisée, ou de ne pas faire du tout quelque

chose qui a été reconnu conforme au bien commun. Or, si le Droit a de tous temps reconnu que la liberté de chacun s'arrête là où commence celle d'autrui, et que la liberté de chacun ne saurait lui permettre de nuire à d'autres, c'est semble-t-il, un progrès de reconnaître que la liberté individuelle s'arrête là où commence la possibilité d'assurer par la voie collective une meilleure réalisation de l'intérêt général.

Si un tel principe est incontestable aux yeux de quiconque reconnaît pour but à la vie sociale la réalisation d'un progrès par rapport à la vie individuelle, il n'en reste pas moins que ses modalités d'application sont délicates, car elles supposent l'appréciation dans chaque cas particulier de la réalité du progrès accompli par le passage d'une certaine prestation du plan individuel sur le plan collectif.

En tout état de cause, la première condition de validité de ces gestions communes est que l'appréciation de leur opportunité soit strictement organisée, à la fois par le fonctionnement régulier d'une tutelle et par une possibilité de recours, établie dans les conditions précédemment définies. La seconde condition est que l'extension de ces gestions collectives doit s'arrêter toutes les fois qu'elle ne réalise pas un progrès par rapport à l'action individuelle et ce peut être le cas, soit qu'en certaines matières on ne puisse se passer du moteur de l'intérêt personnel, soit qu'il apparaisse opportun de conserver ce qu'il y a d'utilement diversifié ou d'utilement concurrentiel dans l'activité de chaque entreprise. C'est affaire d'opportunité et c'est pourquoi l'appréciation en est délicate, d'autant qu'il s'y mêle non seulement l'appréciation d'une rentabilité économique, mais encore des considérations d'ordre esthétique et dans bien des cas, on doit en définitive choisir entre l'uniformité et une harmonieuse diversité, entre une architecture à la manière de la rue de Rivoli ou à la manière du quai Voltaire.

Quant à l'organisation de la gestion commune, le type d'homme qui convient à ces gestions est celui des hommes d'action, bons administrateurs, sages gérants des deniers communs, et pourvus, le cas échéant, de solides qualités administratives, commerciales, techniques ou scientifiques suivant la nature de la gestion en cause, c'est-à-dire suivant

que le point de vue qui domine est professionnel, administratif, ou technique. Les hommes chargés de ces gestions communes doivent appartenir, ou peuvent appartenir, ou ne doivent pas appartenir à la profession, suivant la nature de la gestion. Ainsi apparaît cette règle que la fonction de gestion doit être organisée en soi et qu'elle n'est pas la simple partie d'une autre fonction. Des hommes particuliers doivent en être chargés, dont les qualités ne coïncident pas du tout avec celles que doivent présenter par exemple les membres d'un organisme représentatif, encore qu'elles puissent en fait se trouver confondues dans les mêmes hommes. Les qualités nécessaires à la fonction de direction de la profession ne sont pas davantage les mêmes que celles qui sont nécessaires à la fonction de gestion ; d'où il apparaît que la gestion doit être distincte de la représentation comme de la direction même.

La fonction de gestion n'est pas pour autant sans rapports avec l'une ou avec l'autre des fonctions précédemment étudiées, car la gestion doit rendre service à la profession et répondre à ses besoins, tels que les ressent et les exprime l'organe représentatif ; elle doit aussi, le cas échéant, servir les fins de l'autorité directrice de la profession telle que celle-ci les arrête. En bref, la gestion organisée distinctement de la représentation et de la direction est à la disposition de l'une et de l'autre. C'est pourquoi elle doit être soigneusement articulée par rapport à elles ; il est même difficilement concevable qu'elle soit indépendante d'elles. La meilleure formule est celle selon laquelle la gestion est rattachée à la fois à la représentation et à la direction, mais où elle est organisée sur un mode décentralisé, ce qui assure à la fois qu'elle fonctionne dans le sens souhaité par la représentation ou la direction et qu'elle est exercée par les hommes et suivant les méthodes que commande sa nature.

SECTION IV. — La fonction d'organisation

Exprimer ce qu'éprouve ou souhaite la profession, assumer les gestions communes utiles à son exercice, la diriger vers les fins arrêtées d'une politique professionnelle qui soit le

reflet d'une politique économique d'ensemble, paraissent être les trois fonctions dans lesquelles s'analyse toutes les activités possibles de l'organisation professionnelle. Un examen plus attentif des tâches effectivement assumées par les organismes constitués après l'armistice de 1940 permet de déceler une quatrième fonction dont l'existence et l'autonomie sont d'autant moins incontestables que l'expérience a provoqué la création d'organismes spéciaux pour l'assumer ; c'est la fonction d'organisation.

Là conception de cette fonction prend naissance lorsqu'on étudie attentivement le contenu des trois fonctions déjà examinées en vue d'en découvrir les dédoublements possibles.

Examinée de près, la fonction de représentation offre un caractère *sui generis*. Si profondément qu'on l'analyse, elle reste une, et n'est pas susceptible de se réduire en éléments plus simples. Elle ne comporte ni excroissance susceptible d'être détachée à maturité, ni annexe présumée nécessaire et qui à l'usage apparaîtrait susceptible d'une reconnaissance propre.

La fonction de gestion est, on l'a dit, une fonction seconde, qui est l'utile complément, soit de la fonction de direction, soit de la fonction de représentation. A l'analyse elle offre le même caractère d'unité que la fonction de représentation et n'apparaît pas divisible en fonctions distinctes.

La fonction de direction a été définie comme le fait de conduire une profession vers un état qualitatif et quantitatif préalablement défini. Dans son exercice, on considère la profession comme une seule et même entreprise et on cherche à lui faire produire qualitativement et quantitativement les marchandises ou les prestations conformes aux besoins du marché, ou à la vue que l'on se fait de ces besoins.

Dès l'instant que cette définition est donnée, elle suscite deux remarques, d'où naît la conception de la fonction d'organisation.

Si diriger une profession consiste à diriger, comme on le ferait d'une seule entreprise, les éléments qui la composent, cette vue se heurte au fait que la profession n'est justement pas une entreprise, mais une addition d'entreprises. Bien que l'entreprise soit tenue de se conformer aux directives

qu'elle reçoit, elle jouit d'une certaine autonomie de fait, qui tient à sa structure, son équipement, son expérience, ses possibilités techniques, les conditions de son approvisionnement, le régime de ses ventes. La conséquence de ces autonomies multiples est que, cherchant à diriger la profession comme une seule entreprise, l'autorité directrice rencontre des problèmes qui naissent de la coexistence d'entreprises multiples et différentes au sein de la profession dirigée ; elle ne peut, par suite, donner à l'ensemble professionnel la direction souhaitée sans résoudre des problèmes de rapports entre les différentes entreprises composant la profession dirigée.

La deuxième remarque est que l'état souhaité de la profession, celui dont la réalisation est le dessein de la politique professionnelle, n'est pas susceptible d'être obtenu entièrement par la voie de directives adressées aux entreprises en vue d'orienter leurs activités. L'état souhaité de la profession est pour partie la conséquence de l'état propre de chaque entreprise et la réalisation de la politique professionnelle comporte des réformes dans l'état de chaque entreprise. Ainsi, il n'est pas indifférent pour la réalisation de l'état souhaité de la profession que chaque entreprise ait ou non une comptabilité qui lui permette de connaître son prix de revient et ses bénéfices, qu'elle ait des bancs ou des stations d'essais qui lui permettent de vérifier la qualité de ses fabrications, qu'elle ait une organisation interne qui réduise au minimum ses frais de fabrication et ses charges diverses, tous éléments propres à l'entreprise considérée et qui sont indépendants de l'existence de toute autre entreprise dans la profession. Ainsi la conduite de la profession apparaît à l'observation mettre en œuvre deux groupes de fonction assez faciles à distinguer :

— celles dont l'exercice ne suppose aucune modification interne de structure ou d'activité de l'entreprise. Il en va ainsi de celles qui consistent à concevoir le but de la politique professionnelle, à le faire connaître, à donner des ordres ou à prendre des règles pour sa réalisation, à promouvoir les gestions communes opportunes, à répartir les matières premières, les devises, l'énergie, la main-d'œuvre, etc.

En bref, toutes mesures qui, si elles déterminent pour une large part l'activité même de l'entreprise sont sans effet sur ses possibilités permanentes ;

— celles dont l'exercice suppose des modifications internes de l'entreprise et influent durablement sur son activité possible ; telles sont les mesures de normalisation, de spécialisation, d'organisation scientifique du travail, de rationalisation, etc.

L'ensemble de ces deux groupes de fonction compose des fonctions de direction au sens large du terme. Mais dans une terminologie plus précise, qui distinguerait l'activité de l'entreprise de son état, le premier groupe de fonctions composerait la fonction de direction en tant qu'elle consiste à conduire l'entreprise dans son activité productrice et le deuxième groupe, la fonction d'organisation en tant qu'elle a pour objet de modeler l'état de l'entreprise et de modifier ses possibilités, sans toucher à ses fabrications en cours.

Ces deux fonctions doivent être distinguées dans les termes qui les désignent, parce qu'elles demandent à être distinguées dans les organes qui les exercent et parce qu'elles sont en fait très différentes. L'expérience prouve en effet, que toutes les fois qu'un même organisme a été simultanément chargé de la direction économique d'une profession et de son organisation, il a toujours sacrifié l'une des deux fonctions à l'autre et le plus généralement la fonction d'organisation à la fonction de direction.

Quiconque est chargé de la direction s'occupe en effet rarement de l'organisation.

D'abord, parce qu'il n'en a pas le temps. La fonction de direction comporte d'incessants rapports avec les pouvoirs publics et avec les entreprises ; les rapports avec les entreprises consistent souvent à leur envoyer des instructions qui tirent leur origine d'autorités ou de circonstances extérieures et qui ne comportent aucun examen de la situation interne des entreprises. La direction consiste à donner des ordres, l'organisation commence par une introspection approfondie, menée dans le sein même des entreprises. Ce sont là des tâches très différentes. Dans le fait, peu de Comités ont véritablement pu organiser les rapports des différentes

entreprises entre elles, c'est-à-dire préparer des ententes, et de plus rares Comités encore ont pu promouvoir les règles de l'organisation scientifique du travail chez leurs ressortissants. On peut citer le cas d'un très grand Comité, qui est loin d'être parmi les plus mal gérés, qui, en quatre ans, a seulement réussi à mettre sur pied une entente entre douze de ses ressortissants travaillant dans la même région.

Ensuite, parce que la fonction de direction professionnelle, dans la mesure où elle suppose une technique, suppose la technique même de la profession, la fonction d'organisation professionnelle, *stricto sensu*, dans la mesure où elle suppose une technique, suppose des techniques qui touchent à l'organisation et qui sont à peu près les mêmes pour toutes les professions. En d'autres termes, la fonction d'organisation exercée dans le cadre d'une profession, qu'elle concerne chaque entreprise en particulier ou qu'elle s'efforce de régler leurs rapports réciproques, n'est pas une fonction caractérisée par la profession à laquelle on l'applique ; mais elle est caractérisée par les techniques de l'organisation, lesquelles vont de l'organisation scientifique du travail jusqu'à l'art des ententes. Les faits prouvent surabondamment que les seules mesures d'organisation des entreprises effectivement réalisées ont été l'œuvre d'organismes privés ou publics, constitués hors du cadre de chaque profession et nullement celle d'organismes professionnels, tels que les Comités d'organisation. Ainsi, sur le plan privé, les gérants d'ententes se sont groupés dès avant guerre en un ordre des techniciens de l'organisation professionnelle (OTOP), qui est essentiellement interprofessionnel et qui groupe des hommes aptes à gérer une entente, quelle que soit la profession où elle se crée. Ainsi également, les sociétés qui exercent la profession de Conseil en organisation scientifique du travail s'adressent à une clientèle venue de n'importe quelle profession. Sur le plan public ou semi-public, l'association française de normalisation et le commissariat à la normalisation, le service de l'organisation scientifique et sociale du travail, récemment créé au secrétariat d'État à la Production industrielle, sont des organismes constitués hors du cadre professionnel. Il y a même lieu, poussant plus loin l'observation, de noter que lorsqu'une spécialisation

s'introduit dans la fonction d'organisation professionnelle, *stricto sensu*, elle se crée, non pas suivant un critère professionnel, mais suivant les caractéristiques structurelles des entreprises à organiser. Les coopératives de consommation se sont bénévolement affiliées pour leur organisation à un organisme constitué pour cette seule fin et qui est le « Groupement national des coopératives de consommation ». Toutes les coopératives artisanales relèvent pour leur création et leur organisation d'un « Centre national de la coopération artisanale » créé par la loi du 27 janvier 1944. Les petites et moyennes entreprises à leur tour ont cherché à s'organiser dans le cadre d'un organisme interprofessionnel et tout récemment, le Comité d'étude des petites et moyennes entreprises a suggéré la création d'un « Centre interprofessionnel de coopération technique des petites et moyennes entreprises » (CICTPME), qui aurait pour objet de promouvoir chez ses ressortissants l'organisation scientifique du travail et la création d'ententes.

En définitive, il est permis de tirer de ces remarques les conclusions suivantes :

— la fonction d'organisation est *sui generis* par rapport aux fonctions de direction, de représentation ou de gestion ;

— la fonction d'organisation présente un caractère interprofessionnel et demande à être organisée dans un cadre autre que celui de la profession ;

— la fonction d'organisation offre deux aspects, l'un qui concerne la structure interne et les conditions de travail propres de l'entreprise, l'autre qui consiste à grouper tout ou partie des entreprises d'une profession en vue d'assurer une bonne articulation de leurs activités.

Ces conclusions conduisent à certaines conséquences quant à la structure de l'autorité organisatrice. Cette autorité ne doit pas avoir de racine professionnelle, ni être constituée dans le cadre de la profession ; il faut qu'elle soit confiée à des hommes dont la spécialité est d'être organisateur, de quelque profession que ce soit. Le titulaire de cette fonction doit présenter des qualités d'ordre, de méthode, d'analyse et de diplomatie, mais il n'a pas besoin d'être à même d'imaginer la politique de production d'aucune profession en particulier.

Reste à savoir puisque la fonction organisatrice n'a pas été instituée, dans le cadre de la profession, de quelle manière elle doit l'être. Cette institution découle de cette remarque que, pour une large part, les buts que peut fixer l'autorité organisatrice sont indépendants de la politique professionnelle arrêtée par l'autorité directrice et sont valables en toute hypothèse. Même dans le régime le plus libéral, il est admis qu'une entreprise puisse chercher à améliorer ses prix de revient par l'organisation scientifique de son activité. La législation libérale d'avant guerre, dûment interprétée par la jurisprudence, admettait que les entreprises pussent se grouper par voie d'ententes dans le but d'organiser leurs rapports réciproques. D'autres buts possibles de la fonction organisatrice sont liés à la politique professionnelle, mais ils sont la minorité et, au surplus, ils mettent toujours en œuvre les mêmes techniques que les précédentes.

La conclusion en est que l'autorité organisatrice n'a nullement besoin d'être publique ou même professionnelle. Dans sa nature, elle peut parfaitement être privée, consister en une entreprise poursuivant un but lucratif. En d'autres termes la mise sur pied d'un régime d'organisation professionnelle comportant les quatre fonctions que nous avons dites n'exige pas la constitution d'un organisme organisateur, mais seulement que l'autorité directrice de la profession dûment instituée dispose à son gré d'un organisme organisateur, quelle qu'en soit la nature et puisse en imposer le recours à ses ressortissants.

SECTION V. — Des rapports entre les quatre fonctions de l'organisation professionnelle

De ce que les quatre fonctions de représentation, de direction, de gestion et d'organisation concernent les mêmes professions et s'exercent à l'égard des mêmes professionnels résulte que leur articulation réciproque est nécessaire.

Entre la fonction de direction et celle de représentation, il y a l'incompatibilité de nature et les oppositions d'aptitude humaine que l'on a dites.

La fonction de représentation doit donc être organisée

indépendamment des fonctions de direction et d'organisation et doit, avec le même caractère d'indépendance, s'élever jusque sur le plan où elle rencontre les autorités supérieures de l'État.

Mais l'indépendance de la fonction de représentation par rapport à la fonction de direction ne doit pas s'entendre comme une ignorance réciproque. Leur collaboration est d'autant plus impérieuse que ces fonctions sont plus éloignées l'une de l'autre et peuvent conduire à des vues plus différentes des mêmes choses. Le représentant doit entretenir avec le directeur une première série de rapports qui ont pour objet de lui faire connaître ses conseils, ses avis et ses demandes. En d'autres termes, les choses doivent être ainsi organisées que jamais le directeur ne puisse prendre une décision importante sans que le représentant n'ait été appelé à faire connaître les réactions présumées de ses ressortissants et le cas échéant à présenter ses suggestions. Il est par ailleurs utile au directeur de faire subir à ses vues l'épreuve, sinon de la discussion publique, tout au moins de la confrontation avec celles de l'organe représentatif de la profession. Ce faisant, le directeur s'informe par avance de ce que seront les réactions de ses ressortissants, ce qui est indispensable, non pas pour conformer sa décision aux vœux de ses administrés, ce qui serait un renoncement à diriger, mais pour entreprendre le travail d'éducation, d'information et de conversion qui peu à peu amènera l'administré à comprendre et à recevoir les vues de l'organe directeur.

Il peut s'établir entre le représentant et le directeur d'autres rapports, mais ceux-ci ne découlent pas de la nature des choses et correspondent à une simple commodité qui ne peut d'ailleurs être réalisée sans dénaturer quelque peu le rôle du représentant. Le directeur est un organe de conception. Pour l'exécution de ce qu'il conçoit, il a besoin de se démultiplier sur des rouages de plus en plus rapprochés du ressortissant ; il peut envisager, si le représentant en est d'accord, d'utiliser celui-ci à cette fin. Le représentant met alors à la disposition du directeur, pour que celui-ci l'utilise en tant que voie hiérarchique descendante, le mécanisme dont dispose le représentant pour la montée des informations,

des avis et des vœux de ses pairs. Mais il faut bien apercevoir qu'un tel rapport entre le directeur et le représentant ne peut s'établir selon une hiérarchie dans laquelle le directeur commande et le représentant obéit sans dénaturer le rôle du représentant. En d'autres termes, ce dernier exerce alors deux fonctions indépendantes : l'une qui est sa fonction propre de représentation et pour laquelle il a pour rapport au directeur la plus complète autonomie et l'autre dans laquelle il participe à la fonction de direction à titre d'organe d'exécution et lui est alors subordonné.

Le même homme peut-il jouer deux rôles si différents ? C'est là une question de fait que l'expérience tranche le plus souvent d'ailleurs par la négative. Cet accouplement de fonctions opposées peut d'ailleurs réussir dans des cas où la politique que la direction impose à la profession ne va pas très nettement à l'encontre de ce que des professionnels pensent être leur intérêt, c'est-à-dire dans les cas où ils ne sont pas *a priori* hostiles au directeur. C'est là le cas idéal. Quand il est réalisé, le représentant met à la disposition du directeur pour son contact avec les dirigés l'aide d'un truchement particulièrement apprécié des représentés parce qu'il vient d'eux-mêmes.

Quel que soit d'ailleurs le système monté à cet égard, il faut savoir qu'il y a peu à attendre des représentés s'ils n'ont pas d'abord saisi le pourquoi et le comment de ce qu'on leur demande. En d'autres termes, la politique professionnelle ne doit pas être appliquée seulement par la voie d'instructions qui descendent le long d'une voie hiérarchique, elle doit l'être par une collaboration de tous les professionnels préalablement unis dans la même vision des choses de leur profession.

La fonction de direction est la seule qui soit placée par rapport à l'État dans une situation de subordination hiérarchique et par ailleurs, elle se propose d'atteindre directement les entreprises ; elle est donc par rapport aux autres fonctions professionnelles un tout indépendant. Elle entretient avec la fonction de représentation les rapports que nous venons de dire et dont le trait essentiel est l'indépendance réciproque. Les fonctions de représentation et de direction sont les

deux fonctions majeures de l'organisation professionnelle en ce sens qu'elles sont irréductibles, l'une à l'autre et d'égale importance. Les deux autres fonctions de gestion et d'organisation sont au contraire des fonctions mineures qui ne peuvent se concevoir sans être rattachées à l'une des deux précédentes de la manière qu'on va dire.

La fonction de gestion est doublement soumise en tant qu'elle relève à la fois du directeur et du représentant. Sa reconnaissance en qualité de fonction propre est en effet justifiée par sa seule technicité. Du directeur, le gérant reçoit l'indication du résultat à réaliser par la gestion, car ce résultat est une conséquence ou un moyen par rapport à la politique professionnelle arrêtée par ce directeur. Celui-ci doit en outre vérifier les résultats de la gestion, dans leur nature et dans leur conformité au but qu'il a défini. Le directeur doit enfin répandre les résultats de la gestion dans la profession, soit en usant de son autorité, soit par persuasion, selon que leur nature le comporte. Ce n'est pas au gérant en effet à vanter ses mérites et à vulgariser ses travaux, car il n'a fait qu'exécuter des tâches que d'autres ont fixées. C'est au directeur, qui a conçu la gestion, à imposer ou à convaincre qu'on use de ses fruits.

L'articulation entre la fonction de gestion et la fonction de représentation est exactement parallèle à la précédente. Ainsi qu'on l'a vu, certaines gestions sont demandées au représentant par les représentés ; c'est alors le représentant qui est le maître de l'œuvre, et comme précédemment le directeur, c'est à lui à définir le but de la gestion, à en vérifier les résultats et à répandre ceux-ci.

La fonction d'organisation, comme on l'a vu, est pour une part indépendante du directeur en tant qu'elle présente, en tout état de cause, un intérêt propre, mais elle sert toujours sa politique ; pour une autre part, elle est soumise à la direction quant à ses buts et à ses résultats, mais elle en reste indépendante quant aux moyens qu'elle emploie. Ces remarques fixent les rapports entre la fonction d'organisation et les précédentes.

La fonction d'organisation est sans rapport important avec la fonction de représentation, sinon que le représentant

peut aider à convaincre ses mandants de l'opportunité de s'organiser. Le représentant assume alors la fonction d'un agent d'éducation.

La fonction d'organisation est indépendante de la fonction de gestion, sauf dans deux cas ; d'une part, le cas relativement rare où l'organisation ne pourra résulter que des soins pris par un organisme créé spécialement dans le cadre professionnel par la profession organisée et géré par elle. La gestion est alors à la disposition de l'organisation comme elle est déjà à la disposition de la direction ou de la représentation. L'autre cas est celui où l'exercice de la fonction d'organisation a conduit à la conclusion d'ententes. Celles-ci ne peuvent porter leurs fruits que moyennant des gestions plus ou moins étendues. Ces gestions sont assumées par l'organisme que l'entente a créé et cet organisme, qui incarne un des aspects de la fonction de gestion professionnelle, entretient la dose de rapports nécessaires avec la fonction d'organisation pour résoudre les problèmes d'organisation qui viendraient encore à se poser postérieurement à son institution.

Une articulation doit être établie entre la fonction de fonction de direction et la fonction d'organisation. La fonction d'organisation ne produit ses plus grands effets que si l'on persuade les entreprises d'avoir recours volontairement à ses services : la fonction d'organisation doit donc conserver une large initiative et par suite une large autonomie. Mais la fonction de direction ne peut souvent atteindre les buts qu'elle s'est assignés que sous la condition préalable d'une organisation, pour laquelle la fonction d'organisation doit être à sa disposition. Le mode d'articulation souhaitable entre les deux fonctions d'organisation et de direction doit tenir compte de ces deux exigences opposées. Indépendante dans ses moyens, subordonnée par un lien assez souple à la fonction de direction dans ses initiatives, à la disposition de la fonction de direction quand la nécessité l'exige, soumise au contrôle de cette direction quant à ses résultats, la fonction d'organisation est tantôt motrice, tantôt remorque, suivant des modalités que seuls des accords d'homme à homme peuvent correctement arrêter.

SECTION VI. — Aperçu critique du droit positif français du temps de l'armistice

L'analyse qui conduit à distinguer en quatre fonctions distinctes l'activité possible d'une profession organisée n'est apparue clairement à l'esprit qu'après quelques années d'expérience. Il est donc normal et naturel que le droit positif français du temps de l'armistice ne s'inspire que de très loin des enseignements de cette expérience, encore que quelques réformes tardives le mettent sur la voie qui conduirait à l'état idéal ci-dessus décrit.

On ne peut songer à examiner au regard de la question de l'organisation de ces quatre fonctions tous les textes qui, pendant l'armistice, ont institué des régimes d'organisation professionnelle. Il suffira de prendre deux cas qui apparaissent plus importants que les autres par le nombre d'activités qu'ils englobent et par la valeur doctrinale qu'ils présentent : le cas des Comités d'organisation combinés avec les Comités sociaux nationaux de la Charte du Travail qui représente la formule du passé, et celui des corporations de l'article 39 de la Charte du Travail qui, selon les termes de cette charte, devait représenter la formule de l'avenir.

Dans le cas des Comités d'organisation, la fonction de direction est exercée soit par un homme seul, soit par un collège. Cette deuxième formule est contraire à nos conclusions, mais il faut reconnaître que chaque fois que l'occasion s'est présentée de réformer un Comité et qu'une réforme a été effectivement apportée au mode de constitution de l'autorité directrice professionnelle, elle a tendu au remplacement du collège par un homme seul.

L'autorité directrice professionnelle est le plus souvent composée de professionnels, ce qui est contraire à l'enseignement de l'expérience tel que nous l'avons dégagé. Il est juste d'ajouter que progressivement des non-professionnels ont tendu à remplacer les professionnels à la tête des Comités.

Sur un troisième point, la constitution des Comités n'était pas davantage satisfaisante : celui de la nature des pouvoirs qu'ils détiennent et corollairement du mode d'articulation des Comités avec les pouvoirs publics. Les Comités ont

disposé d'un pouvoir propre, alors qu'ils auraient dû, en tant qu'organes directeurs des professions, relever de l'État par un lien de nature hiérarchique.

A côté des Comités d'organisation qui détenaient le pouvoir économique, existaient les Comités sociaux nationaux qui détenaient le pouvoir social. Ces Comités étaient composés de professionnels, ce qui a peu d'inconvénients, s'agissant de questions sociales, mais le pouvoir de direction était toujours confié à des collègues ce qui nuisait grandement à son efficacité. Enfin, leur articulation par rapport à l'État se faisait par la voie d'un Commissaire du Gouvernement dont les pouvoirs et l'action étaient imprécis.

Dans la formule temporaire des Comités d'organisation, la fonction de représentation était confiée à des groupes professionnels, lesquels étaient des subdivisions des Comités d'organisation de branche. On confiait à ces groupes, outre la fonction représentative, l'exécution des décisions du Comité dont ils relevaient. Cette situation était extrêmement batarde : en tant qu'ils étaient un organisme de représentation, les groupes avaient le droit le plus absolu d'être indépendants de tout autre organisme et le droit de pouvoir toucher, sans l'interposition d'aucune personne intermédiaire, les pouvoirs publics. Ce n'était pas le cas des groupes dont les fonctions, qui tenaient à la fois de la représentation et de l'exécution pour le compte du directeur, étaient en fait un compromis imparfait entre l'organe élu et l'organe nommé, entre la revendication et l'obéissance, entre la gratuité des fonctions et la rémunération des services rendus.

En matière sociale, au contraire, la représentation était assurée par les syndicats d'une manière entièrement conforme aux conditions ci-dessus posées. Ces syndicats auraient également pu être, dans l'ordre économique, d'excellents représentants au même titre que dans l'ordre social, mais la compétence économique des syndicats de la Charte a donné lieu à des controverses qui n'ont jamais pris fin.

En ce qui concerne la fonction de gestion, aussi bien du point de vue économique par les soins des Comités d'organisation, que du point de vue social par ceux des Comités sociaux nationaux, son exercice direct par les organes de

direction ou de représentation était rarement possible car, les ressources instituées en faveur de ces organes étaient destinées, aux termes même de la loi, à assurer la couverture de leurs dépenses administratives et nullement leur participation, même à titre de fond de dotation, à des gestions, fussent-elles lucratives. Par contre, des possibilités de gestions très importantes étaient ouvertes aux organismes de la loi du 16 août 1940, aussi bien qu'à ceux de la Charte du Travail, par la loi du 17 novembre 1943 sur la gestion des intérêts professionnels. Par l'effet de cette loi, l'organisation de la fonction de gestion satisfait à la double condition que nous avons dite, d'être subordonnée à la fonction de direction ou à la fonction de représentation et d'être instituée sur un mode décentralisé.

Enfin, sous la législation de l'armistice, la fonction d'organisation n'était à aucun degré et dans aucun organisme différenciée des fonctions de gestion ou de direction, du fait notamment qu'elle était prévue pour être exercée dans le même cadre professionnel. Il en résultait que, sauf dans les cas d'ailleurs tardifs, où des organismes interprofessionnels avaient été institués pour exercer la fonction organisatrice, l'organisation professionnelle, *lato sensu*, n'avait le plus souvent rien fait dans le domaine de l'organisation proprement dite. En fait, la fonction d'organisation qu'on n'avait pas distinguée de la fonction de direction avait été en quelque sorte avalée et digérée par la fonction de direction et de cela, il n'était souvent rien sorti qui puisse être marqué. Ces imperfections du droit positif sont apparues si évidentes à l'usage, qu'une certaine évolution s'est dessinée pour y porter remède ; elle s'est manifestée sur plusieurs points particuliers.

D'abord, en ce qui concerne la fonction de direction, on note une double et contradictoire tendance ; tendance à renforcer l'autorité en substituant des non-professionnels aux professionnels ou des hommes à des collègues ; mais en même temps, tendance qu'explique le retard apporté à la réforme des Comités, à leur retirer les pouvoirs qu'on leur avait primitivement donnés ; il en a ainsi été en matière de répartition des produits industriels, en matière de fixation des programmes de fabrications dévolue aux répartiteurs, en

matière de plans de concentration où ce sont les pouvoirs publics eux-mêmes qui se sont substitués à la profession, etc.

En ce qui touche la fonction de représentation, la nécessité est apparue de plus en plus d'accorder aux professions organisées un organe représentatif le plus libre et le plus universellement compétent qu'il était possible. C'est notamment, sous l'effet de cette tendance que certaines des administrations intéressées à ces questions ont reconnu aux syndicats de la Charte du Travail une compétence à la fois d'ordre social et d'ordre économique.

Quant à la fonction de gestion, une tendance nette vers une opportune décentralisation s'est manifestée par la loi du 17 novembre 1943, qui ouvre aux professions organisées, sous une forme subordonnée mais décentralisée, la faculté de créer des gestions autonomes fonctionnant sous la responsabilité d'un chef distinct du directeur de la profession.

Enfin, en matière de fonction d'organisation, on aurait pu penser que les Comités d'organisation perdant peu à peu leur substance dans l'ordre de la direction, se seraient rattrapés en exerçant plus fortement leur fonction d'organisation. Il faut reconnaître que tel n'a pas été le cas ; mais cette abstention des Comités d'organisation à se livrer à un travail d'organisation avait fait naître divers organismes interprofessionnels qui s'étaient vu confier ce travail.

Les corporations construites sur la base de l'article 39 de la Charte du Travail et dont trois avaient vu le jour pendant l'armistice étaient le mode d'organisation professionnelle qui devait faire suite à l'organisation provisoire des Comités d'organisation et des Comités sociaux nationaux. Étant leur successeur dans le temps, on aurait pu penser qu'elles bénéficieraient de l'expérience acquise et qu'elles marqueraient un progrès quant à l'exacte organisation des quatre fonctions étudiées par rapport à l'ensemble constitué par la somme des Comités sociaux nationaux et des Comités d'organisation. Il n'en a rien été, et l'on peut même dire que les corporations ont moins respecté les fruits de l'expérience passée que ne l'avaient fait, avant que cette expérience ait eu lieu, les premiers organismes constitués. Sur deux points l'organisation corporative était conforme aux bons principes : quant à la

fonction de gestion, laquelle était organisée, en dehors de la Charte, par la même loi du 17 novembre 1943 qui est déjà à la disposition des Comités d'organisation et des Comités sociaux nationaux, et quant à la fonction de représentation qui était organisée dans le cadre des corporations exactement de la même manière que dans le cadre des Comités sociaux nationaux. Mais sous réserve de quelques différences terminologiques, les autres traits caractéristiques de l'organisation corporative expriment la même confusion qu'on trouvait déjà dans les organes qui l'ont devancée. La fonction de direction et la fonction d'organisation sont confondues. La fonction de direction a pour seule origine la représentation et ne puise nullement son autorité dans celle de l'État. L'articulation avec la puissance publique est celle de la tutelle qui est, comme on l'a vu, la négation de toute possibilité de direction économique.

En bref, la structure des corporations instituées pendant l'armistice était à ce point éloignée des fruits de l'expérience et à ce point contraire à l'évolution suivie ou amorcée par les organismes préexistants, que l'on en vient à se demander si ce n'est pas intentionnellement et si ce n'est justement pas l'essence de la corporation que de réaliser cette confusion. En d'autres termes, les fruits de l'expérience conduisent à analyser et à dissocier quatre fonctions, à les confier à des organes séparés et, pour certains, composés de non-professionnels ; d'autre part, l'esprit de la Charte et les premières applications qui en ont été faites dans l'ordre des statuts corporatifs tendaient vers la confusion des fonctions et vers une composition toujours tripartite et une origine toujours professionnelle des organes de la profession. Cela étant, on ne peut sans doute pas mieux définir l'esprit corporatif qu'en disant que c'est ce qu'il faut ajouter aux fruits de l'expérience des quatre dernières années — ou en soustraire — pour retrouver les solutions de la Charte du Travail.

CHAPITRE VI

LES RAPPORTS DE LA PROFESSION ORGANISÉE ET DE L'ÉTAT

La profession organisée assume quatre fonctions. L'État de son côté en assume diverses. Il en est le gardien de l'ordre public, il veille à la sécurité du territoire, il pourvoit par les services qu'il crée à ceux des besoins des citoyens auxquels ne s'intéresse pas l'initiative privée, il est le juge qui fait régner l'équité dans les rapports sociaux.

Il est peu à penser que l'exercice par l'État de ses fonctions politiques et administratives et l'exercice par les professions organisées de leurs fonctions de représentation, de direction, de gestion et d'organisation soient sans répercussions réciproques. Il est au moins un point de contact d'une évidente réalité, le citoyen, qui est toujours le même, qu'il ait à faire à l'État ou aux professions organisées. Il est par ailleurs certain que l'exercice par la profession organisée de chacune de ses quatre fonctions n'entraîne pas pour les citoyens les mêmes effets et qu'il ne se heurte pas à la puissance publique dans des conditions identiques. Notamment, leur mauvais exercice n'est susceptible de troubler au même point ni l'équilibre des rapports sociaux, ni l'ordre public. De là résulte que le rôle de l'État au regard des professions organisées, ou si l'on préfère, les rapports de la profession organisée et de l'État varient suivant chacune des fonctions reconnues aux professions organisées ; on apercevra que ces rôles varient aussi selon la conception que l'État a de ses devoirs — et par suite de ses droits — dans la vie économique et sociale du pays.

SECTION I. — Quant à la fonction de représentation

Celle des fonctions de la profession organisée qui comporte l'attribution de la plus faible dose de pouvoir et dont l'exercice, par suite, risque le moins de troubler l'ordre public est la fonction de représentation.

A l'extrême rigueur pourrait-on concevoir que l'État ne se reconnaisse à son endroit aucun autre pouvoir que ceux qui sont nécessaires au maintien de l'ordre public, c'est-à-dire des pouvoirs très généraux de police. Ces pouvoirs de police doivent avoir un contenu à la fois juridique et matériel ; juridique, pour être à même de placer les organes de représentation, lorsqu'ils agissent subversivement, dans un état de droit tel qu'ils ne soient plus légalement capables de nuire, ce qui comporte principalement le pouvoir de dissolution et la faculté de confisquer le patrimoine d'où ils tirent leurs moyens d'action ; matériel, pour pouvoir mettre les organes représentatifs dissous dans une situation de fait qui leur enlève effectivement toute possibilité d'action subversive, ce qui comporte la possibilité d'appliquer aux auteurs des troubles des sanctions propres à éclairer leur religion et la faculté de les frapper des indignités et déchéances de nature à leur enlever toute possibilité d'action.

L'usage de ces pouvoirs de police a pour objet d'éviter trois inconvénients ; tout d'abord que les sentiments de l'organe représentatif s'expriment sur un mode qui trouble l'ordre public et ruine l'autorité de l'État ; ensuite que les minorités soient brimées et écrasées par les majorités, alors qu'elles ont parfois raison ; enfin que la représentation professionnelle sorte de son rôle, à quoi elle peut parvenir de deux manières, soit en se transformant en organes de direction ou de gestion, soit en s'occupant d'autre chose que de professionnel, ce qui est le cas lorsqu'elle tend à exercer une influence politique.

Mais il ne suffit pas que l'État exerce à l'égard de la représentation professionnelle un pouvoir de police, car l'exercice de ce pouvoir ne suffit pas à assurer que la représentation soit fidèle. Si l'État se contentait en effet d'une

représentation organisée d'une manière quelconque, c'est qu'il ne reconnaîtrait à l'exercice de cette représentation aucune utilité et que notamment il renoncerait à ce que cette représentation s'exercât auprès de lui. Or, il ne peut pas en être ainsi ; l'essence de la fonction représentative est de permettre l'établissement de rapports commodes entre les représentés et le monde extérieur, au sein duquel l'État tient le premier rang, parce que c'est de lui que la profession organisée attend le plus de choses. L'intérêt commun des professionnels représentés et de l'État auprès duquel cette représentation a été en premier lieu instituée, est qu'elle soit bonne, c'est-à-dire qu'elle satisfasse notamment à ce caractère de fidélité indiqué plus haut. Le deuxième pouvoir que l'État doit donc se reconnaître à l'égard de la représentation professionnelle est un pouvoir d'organisation, dont l'exercice a pour objet d'assurer le caractère réel et sincère de la représentation. Ce pouvoir comprend d'abord l'émission de règles convenables pour assurer la sincérité dans l'expression des sentiments professionnels. Entendons par là que la fonction de représentation doit être organisée de telle manière que le représentant émane de la profession tout entière, qu'il en traduise avec nuance tous les sentiments et qu'il ne soit pas simplement l'ambassadeur d'une minorité agissante. Le contenu des règles propres à réaliser de telles fins consiste dans la désignation du représentant par voie d'élection, dans le caractère obligatoire du vote, dans les mesures propres à assurer la sincérité du scrutin et de son dépouillement, enfin dans l'organisation de contacts fréquents entre le représentant et le représenté ayant pour objet d'assurer à chaque instant le parallélisme de leurs états d'âme.

En bref, à l'égard de la fonction de représentation professionnelle, l'État apparaît comme législateur et comme policier ; mais il ne doit apparaître en aucune manière comme autorité hiérarchique ou comme autorité de tutelle, faute de quoi la représentation n'est plus le miroir où apparaissent les traits du représenté mais le reflet d'une dictature. Plus concrètement, peut-on dire que l'État ne doit pas désigner un Commissaire du Gouvernement auprès de la représentation professionnelle et qu'il ne doit participer aux travaux des

organes représentatifs que sur l'invitation expresse qui lui en est faite.

SECTION II. — Quant à la fonction de gestion

La situation est déjà différente à l'égard de la fonction de gestion. Sans doute à l'égard de cette fonction comme de la précédente entre-t-il dans les attributions minima de l'État d'assurer une certaine police ; mais l'exercice de ce pouvoir de police comporte des interventions plus fréquentes et plus précises auprès du gérant qu'auprès du représentant. La gestion en effet ne se conçoit pas sans l'existence de finances professionnelles, dont les membres de la profession sont les pères nourriciers, et le prélèvement de cotisations généralement obligatoires ne peut être admis sans que l'État ait vérifié à la fois si ses intérêts fiscaux ne sont pas compromis par le cumul des prélèvements opérés sur le patrimoine de contribuables qui restent toujours les mêmes et si l'emploi donné aux ressources ainsi réunies respecte la maxime de l'ordre. En bref, le contrôle de la gestion a pour premier objet d'éviter aussi bien ce désordre grossier que constitue l'infidélité du comptable que les gaspillages contraires à la conception d'une gestion conduite en bon père de famille. Enfin, même en l'absence de désordre, ce contrôle est nécessaire parce qu'il permet d'apercevoir avec exactitude le total de toutes les charges qui pèsent à titre public comme à titre professionnel sur le même contribuable et d'en éviter l'accroissement.

Mais cette tutelle principalement financière n'est pas le seul pouvoir que l'État doive se reconnaître à l'encontre de la fonction de gestion des professions organisées. Si l'on observe en effet que la mise en commun de certaines activités leur fait quitter le plan des initiatives privées pour monter sur celui de la profession tout entière, on aperçoit qu'il constitue une sorte de socialisation, laquelle dans certains cas peut aller à l'encontre des principes fondamentaux de l'organisation politique de l'État ou de la vie juridique des citoyens.

Par ailleurs, réserve faite de cette question de principe, l'appréciation de l'opportunité d'une gestion professionnelle est souvent délicate, car celle-ci ne se justifie en effet que si les avantages qu'on en retire dépassent avec certitude les

atteintes portées à la liberté individuelle et à l'esprit d'initiative des chefs d'entreprises. Entre la profession qui tend à tirer à elle certaines activités et les entreprises qui souhaitent les conserver, le partage ne peut appartenir qu'à une autorité impartiale, parce que tierce par rapport aux deux parties en cause, et c'est normalement à l'État que ce partage incombe. En d'autres termes, à l'égard de la fonction de gestion des professions organisées, l'État doit être investi, outre son pouvoir de police, d'un pouvoir de tutelle en vertu duquel il se prononcera sur l'opportunité du principe d'une gestion commune et dont l'exercice permettra de sauvegarder une part convenable d'initiative individuelle.

Ajoutons qu'il n'est pas du tout nécessaire que l'exercice de cette tutelle soit assumé directement par l'État. On a vu en effet que la fonction de gestion était dans une certaine mesure, et selon les cas, l'accessoire de la fonction de représentation ou celui de la fonction de direction. On peut donc organiser la fonction de gestion de telle manière qu'elle soit soumise à un premier contrôle par les soins de l'autorité représentative ou de l'autorité directrice et que l'État n'intervienne qu'au second degré et pour certaines catégories de questions.

SECTION III. — Quant à la fonction de direction

Les rapports de l'État et de la profession organisée sont indépendants du régime économique en vigueur quant à l'exercice aussi bien de la fonction de représentation que de la fonction de gestion. Il en est tout autrement lorsque la fonction en cause est celle de la direction de la profession organisée. C'est alors en effet la nature du régime économique qui détermine le mode d'articulation convenable entre l'État et les professions organisées.

Dans un premier régime économique concevable, l'État, tout en sanctionnant par sa législation l'existence du groupement naturel professionnel, ne se reconnaît aucune fonction de direction économique et reste le simple défenseur (mais non le réalisateur) de l'intérêt général. La profession se dirige alors de son propre mouvement où bon lui semble et comme bon lui semble. La profession, par les soins de son organe directeur,

conçoit sa politique et la réalise ; elle découvre elle-même le contenu de son intérêt et les moyens propres à le réaliser. Elle a pour unique moteur l'intérêt professionnel, sans être tenue de prendre en considération l'intérêt général.

Mais l'intérêt professionnel, tout aussi bien que l'intérêt individuel d'une entreprise, peut être contraire à l'intérêt général ou contraire à l'intérêt particulier des consommateurs, de sorte qu'à moins d'accepter l'anarchie, la poursuite de l'intérêt professionnel doit comporter des freins qui l'arrêtent dès qu'elle risque de compromettre un intérêt général ou l'intérêt particulier du consommateur. Tantôt ces freins découlent de la nature des choses, mais ils sont alors incomplets, tantôt ils sont spécialement institués et c'est à leur sujet alors que s'établissent des rapports entre l'État et la profession.

Le premier frein que rencontre généralement la profession dans la poursuite de ses intérêts dans un régime ainsi conçu est l'intérêt des autres professions. Entre les intérêts de plusieurs professions distinctes peuvent jouer des phénomènes assez analogues à ceux qui, dans un régime libéral à base individualiste, apparaissent entre les agents économiques individuellement considérés. Les différents intérêts professionnels entrent en concours et en opposition, librement, sans aucune intervention de la puissance publique, et l'on peut concevoir ou espérer que leur coexistence conduise à un équilibre automatique analogue à celui qui s'établit sur le marché proprement libéral. Dans un tel régime, un certain libéralisme joue entre des agents qui ne sont pas des individus, comme dans le libéralisme pur et simple, mais qui sont des professions et c'est pourquoi nous avons donné à ce régime le nom de « libéralisme des professions ».

Il ne faut pas se dissimuler néanmoins qu'il y a entre le libéralisme des individus et celui des professions une différence qui, pour n'être pas de nature, n'en est pas moins considérable et qui tient au degré de concurrence que les agents de cette forme de libéralisme se font entre eux.

Dans le libéralisme des individus, la concurrence joue entre les individus caractérisés par la même activité économique productrice, distributrice ou consommatrice. L'équilibre s'établit entre des ensembles d'individus d'intérêts opposés,

par exemple l'ensemble des consommateurs et l'ensemble des producteurs, parfois en sacrifiant les intérêts de tel ou tel membre de l'un ou l'autre de ces ensembles.

Dans le libéralisme des professions, il n'y a pas concurrence entre des entités se livrant aux mêmes activités, puisque la coexistence ou la co-présence s'observe sur les marchés entre des ensembles professionnels homogènes, mais caractérisés par des activités différentes. Des conflits apparaissent néanmoins entre des intérêts qui ne sont pas, sauf exception, concurrentiels. C'est ainsi que chaque profession considérée dans son ensemble entre en lutte avec les professions qui entretiennent normalement avec elle des rapports économiques, c'est-à-dire avec ses professions clientes et ses professions fournisseurs. Plus rarement, une véritable concurrence, analogue à celle que les individus se font entre eux dans un régime de libéralisme individuel, s'établit entre des professions qui tout en n'étant pas interchangeables, présentent le caractère de pouvoir se substituer l'une à l'autre, lorsque les produits ou les services qu'elles apportent sur le marché peuvent se remplacer dans la faveur du consommateur. Il y a possibilité de substitution entre les bouchers et les charcutiers, entre les théâtres et les cinémas ; il y a même des possibilités importantes de substitution entre des professions dont les activités répondent à des besoins fort différents pour peu que ces besoins ne soient pas essentiels ; si la profession de boulanger ne possède point de substitut possible parce que le pain est une denrée qui ne se remplace par aucune autre, par contre, il y a possibilité de substitution entre le cinéma et le fabricant de bicyclettes ou entre les débits de boissons et les fabricants d'articles de camping, car certaines personnes peuvent indifféremment occuper leurs loisirs à boire ou à camper ; de sorte qu'en définitive, même dans le libéralisme des professions, un frein automatique s'établit sur le marché dans d'assez nombreux cas, du fait qu'une profession qui exagérerait les avantages de son monopole risque de voir sa clientèle lui échapper pour le bénéfice d'autres professions, toutes différentes, qu'elles soient préexistantes, ou même qu'elles naissent de ces excès.

Mais l'effet d'un tel frein est nécessairement limité. Le conflit d'intérêt entre deux professions dont l'une est cliente

ou fournisseur de l'autre est souvent facile à résoudre par un accord dont rien ne vient assurer qu'il sauvegarde les intérêts du consommateur final. La concurrence entre deux professions susceptibles de se substituer dans l'intérêt du consommateur se heurte à son inertie et à la nature plus ou moins impérieuse de ses besoins ou de ses habitudes.

C'est pourquoi un second frein, non plus automatique, mais créé par la loi, doit être prévu ; il s'agit de l'érection en infraction justiciable de sanctions de certaines coalitions d'intérêts susceptibles de mettre en péril d'autres intérêts, et notamment ceux du consommateur. C'est ainsi que les articles 414 et suivants du Code pénal, dans leur texte primitif, érigeaient en infraction les coalitions des patrons contre leurs ouvriers, les coalitions des ouvriers contre leurs patrons et les troubles apportés au jeu normal des marchés par les coalitions réalisées dans le but de procurer à leurs membres un gain « qui ne serait pas le résultat du jeu naturel de l'offre et de la demande ». On reconnaît là les termes mêmes de l'article 419 du Code pénal, qui constitue le statut pénal de ce que le législateur de l'époque appelle les « coalitions » et de ce que le vocabulaire économique moderne appelle les « ententes ».

Divers obstacles s'opposent à l'efficacité de ce frein. Le délit tout d'abord est difficile à discerner : où commencent « les voies et moyens frauduleux quelconques de nature à jeter les troubles sur le marché » ; où s'arrêtent-ils pour céder la place à une organisation rationnelle et parfaitement souhaitable du marché. C'est là une question d'appréciation d'autant plus délicate qu'elle doit être l'œuvre de juristes et de magistrats, alors que les faits examinés et plus encore les intentions de leurs auteurs¹ présentent au premier chef un caractère économique et commercial. Comment en outre la procédure répressive sera-t-elle déclenchée ? Normalement par une plainte qu'il appartient le plus souvent au consommateur de formuler, car c'est lui la victime. Mais le consommateur aura-t-il toujours les moyens, constatant un prix sur le marché, d'apercevoir que celui-ci ne résulte pas du jeu naturel de l'offre et de la demande ; au demeurant, chaque consommateur en particulier peut subir un préjudice léger qui ne justifie pas à ses yeux la mise en mouvement de l'appareil

judiciaire, alors que l'ensemble des consommateurs subit un préjudice qui, vu du côté de ceux qui en tirent avantage, peut apparaître considérable. Enfin, l'entente est occulte souvent dans son existence et presque toujours dans ses modalités précises ; son action sur les prix est plus mystérieuse encore car elle résulte de la combinaison de deux facteurs : un facteur direct de hausse qui est le but apparent de l'entente mais qui n'est pas mesurable faute de pouvoir apprécier ce que serait le prix sur un marché pleinement concurrentiel ; un facteur indirect de baisse qui est le résultat à terme de l'organisation réalisée par l'entente.

L'imperfection du frein que constitue, dans la poursuite de l'intérêt professionnel, la sanction pénale visant les coalitions a été depuis longtemps aperçue par le législateur et l'idée d'ajouter à la sanction qui atteint les abus de coalition un contrôle applicable à la coalition elle-même, dès que formée, s'est à trois reprises inscrites dans des projets de loi. C'est ainsi qu'un projet de loi du 28 juin 1928, déposé par M. Colrat, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et un projet du 3 mars 1932 présenté par M. Paul Reynaud, garde des Sceaux et Louis Rollin, ministre du Commerce, ont apporté une solution ingénieuse, quoique limitée, aux problèmes du contrôle des ententes. Ces projets établissaient en effet une distinction entre les ententes qui, conclues et exécutées dans les conditions du droit commun, restaient soumises à la menace de l'article 419 du Code pénal et d'autre part les ententes qui faisaient l'objet d'une déclaration au ministre du Commerce et d'une publication dont l'effet était de limiter au Procureur de la République, agissant à la requête du seul ministre du Commerce, la faculté de poursuivre l'application de l'article 419 du Code pénal. Enfin, le projet de loi Marchandau-Flandin du 10 janvier 1935 avait pour but de permettre de rendre obligatoire les ententes conclues par une proportion convenable des membres de la profession et, accessoirement, soumettait les ententes ainsi rendues obligatoires à la surveillance des pouvoirs publics (1). Ce qu'il y a à retenir de ces

(1) On trouvera dans *Les Étapes de la Législation corporative en France*, au chapitre 20, intitulé « Les ententes et le projet de loi Marchandau-Flandin du 10 janvier 1935 », l'histoire détaillée de ce projet.

textes, c'est cette notion saine qu'un bon frein doit être apporté à la poursuite abusive de l'intérêt professionnel par l'institution d'un mode de publicité des mesures qui matérialisent cette poursuite et notamment des ententes. Cette publicité qu'entend réaliser le frein consiste, soit dans la sanction d'une opinion publique dont on pense qu'il n'est pas possible de lui faire tout accepter, soit dans les facilités supplémentaires qu'elle donne au déclenchement de la procédure de répression pénale lorsqu'elle existe. Quoi qu'il en soit, le premier mode de rapports qui apparaisse entre l'État et la profession organisée dans le régime de libéralisme des professions est de nature pénale, ce qui est bien conforme au caractère profond de tout libéralisme quel qu'il soit : tout ce qui n'est pas défendu est permis et l'on respecte la liberté au point de ne défendre que ce qui est tellement contraire à l'ordre public qu'une sanction devient opportune.

Mais le frein le plus efficace, parce qu'il est à la fois général et préventif, consiste à soumettre l'exécution des mesures envisagées ou des décisions prises par la profession organisée pour la réalisation de son intérêt à l'approbation d'une autorité de tutelle. Un bon exemple de ce frein est donné par la loi du 16 août 1940 qui subordonne l'exécution de toutes décisions des Comités d'organisation à l'approbation du ministre dont ils relèvent. Ce frein est efficace, mais il est d'un maniement assez lourd puisqu'à propos de toutes décisions de toutes professions, il met en jeu une décision ministérielle.

En bref, le libéralisme des professions est un mode d'articulation entre les professions organisées et les pouvoirs publics dans lequel la profession organisée reçoit un pouvoir propre pour poursuivre la réalisation de son intérêt professionnel, mais où l'exercice de ce pouvoir est soumis à la tutelle de l'État.

Dans un second régime de rapports entre l'État et la profession, qui seul correspond au fonctionnement normal d'un régime d'économie dirigée, la fin proposée à l'autorité professionnelle n'est pas imaginée par ses soins et sous la considération du seul intérêt de la profession ; elle est définie par la puissance publique en tant qu'elle est l'un des éléments du plan économique. L'autorité directrice de l'économie

indique à l'organe directeur de la profession le but de son action suivant des voies qui sont celles d'une hiérarchie descendante. Si la fin est notifiée par l'État, c'est à la profession qu'il appartient par contre d'en imaginer les moyens et c'est en cela que réside sa véritable liberté. Mais le choix même des moyens ne peut être laissé à la profession sans contrôle, car il est dans la logique des choses que l'autorité qui a fixé la fin à réaliser puisse apprécier dans quelle mesure les moyens que la profession organisée se propose d'employer réaliseront cette fin et ne trahiront pas ses intentions. C'est par le jeu d'une tutelle que la puissance publique assure le respect de ses conceptions.

En d'autres termes, lorsque l'État entend utiliser l'autorité directrice professionnelle à la réalisation de sa politique économique, son mode d'articulation avec le pouvoir professionnel doit être à la fois, pour partie, un mode hiérarchique et, pour partie, un mode tutélaire. D'une part, par la voie hiérarchique l'État fait connaître au pouvoir directeur professionnel les buts à atteindre par la politique professionnelle sans que celle-ci ait en droit la faculté de les discuter. D'autre part, l'État reconnaît un pouvoir propre à la profession pour la réalisation des fins qui lui sont imparties, mais l'exercice de ce pouvoir est soumis à sa tutelle.

La question du mode d'articulation entre les professions organisées et l'État apparaît ainsi comme devant être réglée par considération pour le régime économique en vigueur (1). Elle est le point capital de ce régime. Selon qu'entre l'État et la profession organisée, il y aura une articulation hiérarchique ou au contraire une simple possibilité de tutelle, l'économie pourra être dirigée ou ne le pourra pas.

Insistons sur ce point. Il ne suffit pas en effet pour que l'économie soit dirigée que soit instituée une autorité directrice ayant mission d'élaborer la politique économique du Gouvernement ; il faut encore que cette politique descende dans les faits et pour cela que les décisions dans lesquelles elle

(1) Nous avons eu l'occasion d'exposer plus en détail ce point dans notre article « L'institution des Commissaires du Gouvernement et son application en régime d'organisation professionnelle et d'économie dirigée ». Collection « Droit social », 5^e fascicule, août 1943.

s'inscrit puissent descendre par une voie hiérarchique sans solution de continuité jusqu'aux agents économiques dont l'action modèle l'économie. Si le long de cette voie descendante apparaît un pouvoir propre indépendant de l'autorité directrice de l'économie, fut-il soumis à son contrôle, il n'y a pas de direction économique possible, car il n'y a pas certitude que la fin arrêtée par l'autorité supérieure soit assimilée et prise à son compte par une autorité professionnelle dotée d'un pouvoir propre et il y a chance pour que l'autorité professionnelle dotée d'un pouvoir propre s'en serve pour la réalisation des fins d'un intérêt professionnel, sans égard pour l'intérêt général. Sans doute le pouvoir propre s'accompagne-t-il d'une tutelle exercée par l'État dont l'objet est d'assurer qu'il n'en est pas fait usage à l'encontre de cet intérêt général, mais ce n'est pas du tout la même chose que le pouvoir professionnel n'aille pas à l'encontre de l'intérêt général ou qu'il soit mis au service de cet intérêt général. Que rien ne soit fait contre l'intérêt général n'assure pas que l'intérêt général soit réalisé. Ne rien faire contre l'intérêt général est en effet une attitude purement négative, alors que la réalisation de l'intérêt général exige des prestations positives. Lorsque ces prestations sont d'ordre économique et supposent une action dans le domaine professionnel, elles ne sont réalisées que si le pouvoir professionnel est utilisé en vue de réaliser l'intérêt général et non pas seulement si le pouvoir professionnel peut s'exercer dans n'importe quelle direction, sauf dans celle qui est contraire à l'intérêt général.

Ce point n'a pas été clairement aperçu par le législateur français sous l'armistice de 1940. Le législateur français a légiféré, ou tout au moins les choses se sont passées comme si le législateur avait organisé les professions, sans accepter l'idée que dans le même temps il allait instaurer une direction de l'économie. Dans tous les régimes d'organisation professionnelle, en effet, des pouvoirs propres ont été conférés aux professions organisées ; dans presque tous les régimes d'organisation professionnelle, l'exercice de ce pouvoir propre se heurte à une tutelle de l'État qui se reconnaît à la faculté de s'opposer à la mise en vigueur des décisions qu'il juge inopportunes. Dans aucun régime d'organisation professionnelle,

l'État ne peut juridiquement obliger la profession organisée à se diriger dans le sens qu'il indique. La profession est tenue de ne pas désobéir à la règle de l'intérêt général, mais elle n'est pas tenue, par une action positive, de l'appliquer.

C'est là le point qui appelle la plus urgente réforme.

SECTION IV. — Quant à la fonction d'organisation

Le bon exercice de la fonction d'organisation intéresse l'État en tant qu'il concourt à l'amélioration de l'activité professionnelle et par suite à l'élévation du niveau de vie national.

Le mauvais exercice ou l'abstention de tout exercice de la fonction d'organisation est certes regrettable, mais n'est pas susceptible de léser directement des intérêts particuliers sans défense, tout au plus peuvent-ils tendre au maintien du statu quo, ce qui généralement ne soulève pas de protestation des professionnels en cause.

Ces deux remarques, combinées avec ce qui a été dit du mode d'exercice de la fonction organisatrice et de sa situation mineure par rapport à la fonction directrice, déterminent la nature des rapports qui doivent s'établir entre l'État et la fonction d'organisation.

Le premier point est que l'État doit par tous les moyens convenables promouvoir l'exercice de la fonction organisatrice : par un effort d'éducation et de propagande, par la création des organismes interprofessionnels d'organisation, par son action sur les organes directeurs de la profession.

Le second point est que l'État n'a pas à entrer directement dans l'organisation et l'administration de la fonction d'organisation ; il doit agir dans ce domaine à travers l'organe directeur de la profession et la tutelle qu'il exerce sur la fonction d'organisation se confond alors avec celle dont il est investi à l'égard de la fonction de direction.

Par contre, il appartient à l'État d'agir de trois manières :

— d'une part, c'est à lui, en tant qu'il a une vocation générale à s'occuper de toutes les professions ensemble, en tant qu'il est le seul organisme véritablement interprofessionnel, à créer le climat d'organisation convenable et à promouvoir le

progrès dans les méthodes d'organisation, notamment par les centres d'études qu'il crée ou subventionne ;

— d'autre part, compte tenu de ce que la fonction organisatrice est souvent assumée par des organismes interprofessionnels du type « horizontal » qui tendent par cela même à échapper à l'action de l'autorité directrice de la profession, l'État doit veiller à l'articulation convenable des fonctions de direction et d'organisation et résoudre les conflits qui ne peuvent manquer de s'élever entre elles ;

— enfin, il est des modalités d'organisation, par exemple dans le domaine de la normalisation, que leur caractère général fait dépasser la compétence précise d'une profession déterminée et dont il ne suffit pas qu'elles soient promulguées par une ou quelques professions. C'est alors à l'État à rendre ces modalités obligatoires. Ainsi, le mouvement d'organisation que l'État lance par ses propagandes ou ses créations, après s'être développé librement en dehors de lui au contact des réalités, revient de temps à autre à son point de départ pour y puiser une nouvelle force ou recevoir la consécration de ses succès.

CHAPITRE VII

LES RAPPORTS DE LA PROFESSION ORGANISÉE AVEC LES ENTREPRISES

La profession est un groupement d'entreprises ; mais elle est distincte de chacune d'elles et même d'elles toutes ensemble dès l'instant qu'elle est organisée, c'est-à-dire qu'elle a son patrimoine et ses organes, et par suite sa volonté et son action. De cette constatation résulte qu'un problème de rapports se pose entre la profession et les entreprises qui la composent et qu'une frontière aussi nette que possible doit être tracée de part et d'autre de laquelle on trouve les pouvoirs de la profession organisée et les droits des entreprises.

Mais les entreprises d'une même profession peuvent se grouper autrement qu'au sein de la profession organisée ; elles peuvent notamment former entre elles des groupements partiels et contractuels dits « ententes ». De tels groupements sont souvent préexistants par rapport à la profession organisée ; d'autres fois ils se forment au sein de la profession organisée ; dans un cas comme dans l'autre se pose le problème de leurs rapports avec celle-ci.

D'où le présent chapitre et le suivant.

SECTION I. — De l'appartenance à la profession organisée

La première question est de déterminer avec quelles entreprises la profession organisée entretient des rapports statutaires.

La réponse à cette question tient en deux théorèmes :

— la profession organisée entretient des rapports statutaires avec tous ses ressortissants ;

— la profession organisée n'entretient de rapports statutaires qu'avec ses ressortissants.

Reprenons successivement chacun de ces deux points.

La profession, avons-nous dit, est le groupement naturel de toutes les entreprises qui exercent des activités similaires, ce qu'on reconnaît à ce qu'elles sont susceptibles d'entrer en concurrence sur un même marché. L'organisation réelle des professions, telle qu'elle a été décrite ci-dessus, implique que toutes les entreprises composant la profession soient soumises à l'ordre établi par son organe directeur. Il résulte de ces notions qu'il n'est pas concevable que la profession organisée n'étende pas son action à toutes les entreprises de la profession.

L'affiliation de l'entreprise à la profession organisée est donc doublement obligatoire, en ce sens que l'entreprise est tenue de ressortir à la profession organisée, et que la profession est tenue de considérer l'entreprise comme son ressortissant. En d'autres termes, il y a entre l'entreprise et l'organe directeur de la profession ni mariage d'amour, ni mariage de raison, mais bien un lien de parenté auquel rien ne peut les soustraire.

L'application de ce principe appelle quelques précisions.

Tout d'abord, pour qu'une entreprise appartienne à la profession, il faut qu'elle existe en tant qu'entreprise. Ce principe d'évidence est parfois dans la pratique d'une application délicate, car il suppose possible d'établir une distinction radicale entre les entreprises et les non entreprises ou pour parler la langue du droit entre les commerçants et les civils. Or, aux termes du droit positif, sont commerçants ceux qui effectuent des actes de commerce et en font leur profession habituelle (art. 1^{er} du Code de commerce). Par ailleurs, les articles 632 et 633 du Code énumèrent les actes que la loi répute être commerciaux. Mais si la notion d'acte de commerce est relativement claire et ne soulève que peu de difficultés d'interprétation, par contre, la notion de « profession habituelle » soulève un problème d'appréciation d'autant plus difficile qu'aucun critère formel ne permet de reconnaître qu'une personne exerce habituellement des actes de commerce; ni l'inscription au rôle des patentes,

ni l'inscription au registre du Commerce, ni l'inscription sur la liste des électeurs au Tribunal de Commerce ne confèrent en effet, selon la jurisprudence, la qualité de commerçant, ce qui d'ailleurs est bien conforme à l'esprit du Code. Par ailleurs aucune autorité administrative n'a compétence pour reconnaître le caractère habituel et professionnel de l'accomplissement d'actes de commerce. Ce n'est en définitive que par une instance judiciaire que ce point peut être tranché. De telle sorte que l'organe directeur de la profession, cherchant à connaître les entreprises qui la composent, n'est pas en présence d'un ensemble bien défini, présentant des frontières nettes, mais d'un groupement limité par des franges. Dès lors, l'option qui s'ouvre devant lui est soit de renoncer à dénombrer ses ressortissants, soit de séparer arbitrairement et d'une manière qui est toujours susceptible d'être contredite par la jurisprudence, les commerçants des non-commerçants, c'est-à-dire les professionnels des non-professionnels.

On ne saurait souligner avec assez de force que cette conception du droit français, si elle pouvait se justifier par de bonnes raisons à l'époque de sa mise en vigueur, est aujourd'hui totalement incompatible avec le fonctionnement convenable d'un régime d'organisation professionnelle. A l'époque où il a été promulgué, le Code de commerce régissait des situations juridiques élaborées dans le cadre d'un régime économique libéral, c'est-à-dire d'un régime qui ne comportait aucune intervention de la puissance publique et dont, par conséquent, les seules préoccupations étaient d'ordre entièrement privé. Dès lors, et c'est là le fondement de la notion de commerçant, le Code n'avait à obéir qu'au seul souci d'assurer la facile élaboration et le correct dénouement de liens du droit privé. En d'autres termes, il n'avait à assurer que la sécurité des échanges commerciaux, par une protection convenable des droits des créanciers. Dès lors, il était naturel et normal que pour définir le commerçant, il retint une simple situation de fait, soumise à l'appréciation des tribunaux, et qu'il reconnut commerçantes toutes les personnes sur lesquelles il était convenable, pour la sécurité des intérêts des créanciers, de faire peser des obligations en quelque

sorte de police, telles que la tenue d'une comptabilité, ou des menaces, comme celles de la faillite et de la banqueroute. Il en est tout autrement aujourd'hui. Dans un régime d'économie dirigée, l'ordonnance des activités économiques est plus importante que la sécurité des créanciers. La « maxime de l'ordre » vient d'en haut et descend progressivement à travers la profession jusqu'au niveau des entreprises ; et l'essentiel est que ce qui est entreprise puisse être distingué de ce qui n'est pas entreprise, de manière que l'organisation édictée puisse s'appliquer à un ensemble défini. En d'autres termes, il est indispensable que dans la définition même du commerçant, il n'y ait point d'ambiguïté, ni d'incertitude, et que cette définition soit elle-même un commencement d'organisation. Un tel résultat ne peut être atteint que si l'on substitue à la conception en quelque sorte juridique des commerçants, une notion purement formelle qui distingue le commerçant du non-commerçant par l'application d'un critère certain et visible. On remarquera d'ailleurs que la protection du créancier, qui demeure légitime, n'a pas à souffrir d'une telle conception et qu'elle a même, à y bien réfléchir, quelque chose à y gagner ; car ce qui est important ce n'est pas tant que les créanciers soient protégés, par exemple, par une procédure de faillite éventuellement applicable, mais qu'ils sachent à quoi s'en tenir avec certitude quant à leurs droits éventuels à l'encontre de leur co-contratant, ce qui est réalisé s'ils sont en mesure de connaître avant de contracter à qui, d'un commerçant ou d'un non-commerçant, ils ont à faire. Ce qui revient à dire que la qualité de commerçant, déterminée par l'application de critères formels, doit faire l'objet d'une mesure de publicité qui la porte à la connaissance de qui de droit. Dès lors, de deux choses l'une : ou le créancier éventuel, qui a pris soin de s'informer, sait qu'il a à faire à un commerçant, et le maximum de protection est accordé à ses intérêts, ou bien il sait qu'il a à faire à un non-commerçant et c'est à lui à prendre en toute connaissance de cause les précautions voulues pour la sauvegarde de ses intérêts.

Pratiquement, et aussi longtemps que le Code de commerce n'aura pas subi sur ce point les modifications que

l'établissement d'un régime d'organisation professionnelle rend indispensables, les professions organisées doivent suppléer au caractère vague de notre droit en élaborant des règles dont l'application permette de distinguer avec précision le commerçant du non-commerçant. Elles y parviennent notamment en déterminant, par voie de décision, un critère qui précise la notion de « profession habituelle » ; ces décisions prévoieront par exemple que pour être considérée comme une entreprise de la profession, il faut vendre plus de « n » unités de marchandises par an, ou réaliser un chiffre d'affaires de plus de « x » milliers de francs. Par application de telles règles on déterminera si tel employé de chemins de fer, qui occupe ses loisirs à vendre des appareils de T. S. F. ou à les réparer, doit ou non être considéré comme commerçant.

Ce qu'il faut bien apercevoir en de telles règles, c'est à la fois qu'elles sont nécessaires, parce qu'il faut que la profession organisée puisse reconnaître ses entreprises, mais aussi qu'elles sont fragiles, car il suffit d'un jugement déclarant commerçante une personne qui par application des règles prises n'est pas considérée comme une entreprise, pour que celle-ci le devienne, même contrairement aux règles.

La deuxième précision est la suivante. Pour appartenir à la profession, il faut que l'entreprise existe légalement. La profession organisée n'est pas tenue d'admettre pour ressortissant l'entreprise qui existe illégalement. Cette illégalité peut avoir plusieurs sources. D'abord la violation du décret-loi du 9 septembre 1939. On sait que ce décret-loi soumet à l'autorisation préfectorale l'ouverture ou l'extension de tous établissements industriels, commerciaux ou artisanaux. La profession organisée n'a pas à admettre pour ressortissants des entreprises qui se seraient créées en violation de ce décret, parce qu'une profession organisée n'a pas à prêter son concours à la violation de la loi. En outre, d'autres régimes spéciaux régissent la création d'entreprises dans diverses professions, herboristerie, pharmacie, distillerie d'alcool, meunerie, etc. La profession organisée n'a pas davantage à reconnaître une entreprise créée en violation de ces dispositions particulières.

Cela étant, la question se pose de savoir quel est le sort

des entreprises qui existent illégalement. Si la profession organisée ne les a pas reconnues comme ressortissantes, pourront-elles continuer à exercer en fait leur activité en marge de la loi ? La réponse est évidente : dans le même temps que la profession organisée est informée de leur existence et constate leur illégalité, elle doit provoquer l'application des sanctions prévues par les lois violées et poursuivre la disparition de ces entreprises.

La troisième précision concerne les entreprises qui exercent des activités multiples, c'est-à-dire qui appartiennent à plusieurs professions. Il découle du principe général que l'entreprise ressortit à toutes les professions organisées dont elle exerce les activités. Mais si cette nécessité est évidente, il n'en reste pas moins qu'elle comporte dans la pratique certaines difficultés d'application. En premier lieu, de multiples rattachements sont une source de frais et de complications pour les entreprises intéressées. En second lieu, le concours sur une même entreprise de plusieurs autorités professionnelles dont les décisions sont prises indépendamment les unes des autres peut entraîner pour l'entreprise des conséquences qu'aucun des organismes professionnels en cause n'avait prévues ni voulues. Enfin le fonctionnement de l'entreprise requiert dans certains cas des soins qui ne peuvent être rapportés à aucune de ses activités en particulier, mais dont il importe néanmoins qu'une profession organisée soit chargée ; en d'autres termes, l'inconvénient du rattachement multiple est qu'aucune autorité professionnelle n'est plus responsable de l'entreprise considérée comme un tout indivisible.

A ces inconvénients, il est possible de pallier par deux méthodes.

La première consiste à rattacher les entreprises à activités multiples à un seul organisme professionnel, créé justement pour les entreprises de cette sorte. L'entreprise à activités multiples ne connaît plus qu'un seul organisme professionnel ; c'est à celui-ci qu'il appartient d'entrer en rapports avec les professions organisées correspondant aux diverses activités de l'entreprise. L'organisme professionnel de rattachement unique peut d'ailleurs être constitué sur le plan national,

ou seulement sur le plan local. Ainsi, on peut concevoir qu'il soit créé un Comité d'organisation pour les petits commerçants multiples de campagne auxquels sont rattachés les épiciers-merciars-débitants de tabac et de boissons, qui constituent l'unique commerce des petites localités. Ce sera à ce Comité d'entrer en rapports avec les divers Comités de l'alimentation, de la mercerie, du commerce des textiles, etc., pour assurer les besoins de ses ressortissants et pour imprimer à leur activité l'orientation arrêtée par chacun des Comités d'organisation intéressés. On peut concevoir également que les artisans ruraux de la mécanique, qui exercent des activités relevant de plusieurs Comités d'organisation, Automobile et Cycles, Machinisme agricole, etc., ressortissent sur le plan local à un groupe artisanal professionnel, compétent pour toutes leurs activités, lequel est lui-même rattaché à tous les Comités d'organisation intéressés.

Une autre méthode consiste à rattacher l'entreprise à activités multiples à chacun des organismes professionnels compétents, mais à désigner l'un d'eux comme organisme professionnel de rattachement principal. La mission propre de l'organisme de rattachement principal est alors d'envisager l'entreprise qui lui est rattachée, non seulement sous l'angle de l'activité ressortissant à sa compétence, mais encore en tant qu'elle constitue une cellule économique, poursuivant une vie propre et ressentant des besoins généraux. Pour donner à l'organisme de rattachement principal le moyen d'assumer sa mission, il devra être décidé que les mesures envisagées par les autres organismes professionnels ne deviendront applicables qu'après examen par ses soins de leur répercussion sur la vie de l'entreprise. Ce sera de même l'organisme de rattachement principal qui pourvoiera à ceux des besoins des entreprises qui ne sont pas susceptibles d'être nettement imputés à l'une ou à l'autre de leurs activités.

Le rattachement d'une entreprise à une profession organisée, qui est, comme on l'a dit, de droit dès l'instant que cette entreprise a une existence conforme à la loi, est souvent matérialisé par la délivrance d'une carte professionnelle. Cette carte n'est pas autre chose qu'un mode de preuve, valable dans les rapports de l'entreprise et de la profession

organisée, de l'appartenance de la première à la seconde. La délivrance de la carte professionnelle doit être faite dès que la profession organisée a reconnu que l'entreprise exerce légalement une activité de sa compétence et ne saurait être, sans enfreindre le principe du caractère obligatoire de l'organisation professionnelle, soumise à d'autres conditions que la simple existence légale de l'entreprise. Notamment, toutes les conditions tenant à la nationalité, à l'honorabilité, à la capacité technique du chef d'entreprise sont hors nature.

Cette règle ne s'oppose pas à ce que, pour des raisons tenant à une plus commode administration de la profession, l'organe directeur établisse entre ses ressortissants des classements ; mais l'effet de ces classements ne saurait être de changer en quoi que ce soit l'activité de l'entreprise. Celle-ci est en effet rattachée à la profession, telle qu'elle existe. L'organisation professionnelle, à ce stade de son développement, doit admettre cette entreprise dans son sein avec toutes les activités qu'elle exerce légalement et si le classement d'une entreprise entre les catégories déterminées par l'organe directeur de la profession le fait appartenir à plusieurs catégories, ce sont plusieurs cartes professionnelles qui devront lui être délivrées. En d'autres termes, à l'instant où l'organisation professionnelle est promue, elle doit recevoir dans son sein, telles qu'elles existent, toutes les entreprises qui exercent une activité relevant de sa compétence sans avoir la possibilité d'en rejeter aucune, soit totalement, soit pour une part de ses activités.

Le second théorème dont nous avons à présenter la démonstration est celui-ci : la profession ne régit que ses ressortissants.

La profession est un ensemble d'entreprises se livrant aux mêmes activités. La profession organise ces entreprises et, à travers elles, régit leurs activités. Lorsqu'une entreprise exerce une activité différente de celle qui caractérise la profession en cause, elle n'est pas membre de cette profession, elle n'est pas soumise à son autorité. Cela est encore plus vrai des personnes qui ne sont pas des entreprises, par exemple de celles qui forment la clientèle des entreprises de la profession.

Il résulte de là que l'organe directeur de la profession ne peut pas régir seul les rapports que les entreprises entretiennent avec d'autres entreprises extérieures à la profession ou avec leur clientèle. Plus précisément, l'organe directeur de la profession n'est pas le maître des règles régissant les contrats dont l'une des parties seulement appartient à la profession. L'organe directeur ne peut pas édicter que la vente des produits fabriqués par ses entreprises sera faite au comptant, parce qu'une telle règle impose une obligation non seulement aux membres de la profession, mais encore aux tiers qui contractent avec eux. De même, il ne peut pas prendre une règle régissant les personnes qui se proposent d'entrer dans la profession parce que ces personnes, n'appartenant pas encore à la profession, ne sont pas ses ressortissants. Telle serait une règle disant que les candidats à la profession doivent faire connaître leur candidature à l'organe directeur.

Ce n'est pas à dire cependant que, dans tous ces cas, la profession n'ait aucun pouvoir. En ce qui concerne les candidats à la profession, on verra que l'émission de règles relatives à l'exercice de la profession qui, elles, entrent dans la compétence de l'organe directeur, permet dans bien des cas d'atteindre le même résultat que l'émission de règles relatives à l'accès aux professions. En ce qui concerne les rapports des membres de la profession avec des tiers, l'organe directeur peut émettre des règles régissant l'attitude des membres de la profession ; ainsi, il peut interdire à ses ressortissants de vendre à crédit, car une telle règle régit bien le ressortissant et lui seul. Il résulte de là que la sanction d'une telle règle ne vise pas le contrat, mais le contractant. Si une telle règle est violée, le contrat conserve son plein effet, mais le contractant est passible des sanctions professionnelles. Enfin, s'il s'agit de régir les rapports des entreprises appartenant à deux professions distinctes, la méthode des décisions communes aux deux organes directeurs offre une solution convenable.

SECTION II. — Des pouvoirs d'une profession organisée quant à l'ouverture des entreprises

La profession organisée est-elle investie de pouvoirs quant à l'existence des entreprises ? En d'autres termes, régit-elle son ouverture et sa fermeture ?

En ce qui concerne l'ouverture, une première constatation doit être faite. Le nombre des entreprises de la profession, leur emplacement, le volume de leur activité et les qualités des chefs d'entreprise sont des mesures d'organisation réelle, qui comme telles doivent normalement appartenir à la profession organisée. La justification d'un tel principe est dans la notion d'organisation réelle telle qu'elle a été précédemment exposée. Une profession se compose d'entreprises qui exercent des activités. L'organisation réelle consiste à faire en sorte que, d'une part, l'activité totale des entreprises satisfasse correctement aux besoins du marché, d'autre part, dans la limite de ce volume total d'activités, chaque entreprise prenne à son compte une part d'activité déterminée selon des principes d'ordre. L'activité globale des entreprises de la profession et l'équilibre de l'activité de chaque entreprise par rapport à celle des coprofessionnels, de même que la qualité de ces activités, sont influencés par les facteurs précités, d'où il résulte que l'ordonnance de ces facteurs entre normalement dans la compétence de l'organe directeur de la profession. Mais un tel principe, qui reconnaît à l'organe directeur de très larges pouvoirs, rencontre au moins deux limites. La première est que ce principe général ne peut s'appliquer qu'à la condition d'une planification préalable de l'activité professionnelle, établie dans le cadre de la politique économique du Gouvernement. En d'autres termes, on ne peut songer à donner à l'organe directeur de la profession des pouvoirs relatifs au nombre, à l'emplacement, au volume d'activités et aux qualités des chefs d'entreprises de la profession que si celui-ci a tout d'abord arrêté les éléments de la politique professionnelle dont les entreprises sont tenues d'assurer l'exécution ; ce qui revient à dire que le cas particulier de chaque entreprise ne doit pas faire l'objet d'une étude en soi, mais seulement d'un examen par référence au but à atteindre, ce qui suppose la définition

préalable de ce but. Et ce but lui-même, cela va sans dire, s'il peut et doit être proposé par l'organe directeur de la profession, ne peut être définitivement arrêté que par l'autorité directrice de l'économie, car la politique de chaque profession est un élément de la politique économique d'ensemble du Gouvernement. Si donc, le Gouvernement n'a pas défini sa politique d'ensemble, ou si la profession n'a pas arrêté les buts de sa politique, rien ne vient justifier que la profession ait le pouvoir de déterminer la consistance de ses entreprises, car on ne voit pas au nom de quoi elle pourrait le faire.

La seconde réserve réside dans la nécessité d'assurer au sein d'une profession, même si sa consistance répond à la politique professionnelle dûment arrêtée, une sélection naturelle des meilleures entreprises par l'élimination des plus mauvaises, ainsi que la relève des entreprises fatiguées par celles que l'esprit d'initiative de personnes encore étrangères à la profession chercherait à créer. Dans un régime non planifié, cette sélection s'opère par le jeu de la loi de l'offre et de la demande qui en définitif conduit à la faillite les entreprises les moins bien équipées ou dirigées. Dans le cadre d'une profession organisée où chacune trouve sa place, cette sélection naturelle ne joue plus ; elle demande à être remplacée par une sélection artificielle qui pourrait, au moins en théorie, prendre la forme de concentrations réalisées sous l'empire de considérations d'ordre technique, assorties de créations d'entreprises nouvelles à due concurrence. Sur un point plus précis, celui du progrès technique, cette relève des plus mauvaises entreprises par des entreprises plus modernes est indispensable. On ne peut pallier l'absence de toute sélection naturelle que par la mise au point, par les soins de l'organe directeur de la profession, de méthodes qui assurent la généralisation dans toutes les entreprises de la profession du progrès technique. En d'autres termes, étant considéré que le but est l'amélioration constante des entreprises de la profession, le moyen est indifféremment, soit le remplacement des mauvaises entreprises par de meilleurs, soit l'amélioration des entreprises existantes. Mais si le choix est indifférent, il faut à tout le moins qu'une des deux méthodes s'applique effectivement ; ce qui revient à dire que faute d'une propagation volontaire du progrès technique, un

mécanisme de sélection doit jouer, ou si l'on renonce au mécanisme de sélection, il faut appliquer un mécanisme de propagation du progrès technique. La véritable solution de ce problème est peut-être dans l'adaptation au cas des entreprises régies par une autorité directrice professionnelle de la pratique des « quanta » imaginée pour éviter la cristallisation des activités des entreprises groupées en ententes.

Les considérations qui précèdent touchant les droits de la profession organisée quant à l'existence des entreprises ne sont pas les seules qui dominent la question posée et l'on peut trouver de bonnes considérations qui conduisent aux conclusions juste inverses. On doit faire en effet cette deuxième constatation qu'une profession a toujours tendance à se fermer. Même si son organe directeur est recruté en dehors des professionnels, après peu de temps d'exercice de ses fonctions, il tend naturellement à prendre la défense des professionnels en place et tout pouvoir qui lui est accordé quant à l'ouverture des entreprises de la profession s'emploiera à s'y opposer dans l'intérêt des professionnels établis. Même si les décisions relatives à l'ouverture des entreprises sont prises par l'organe directeur de la profession sur le plan national, elles ne sont guère concevables sans une instruction conduite sur le plan local et une telle instruction ne peut être confiée qu'aux organismes locaux, lesquels sont nécessairement composés d'éléments professionnels. Au surplus dans la décision à prendre relativement à l'ouverture d'entreprises nouvelles, certains éléments échappent à la profession pour ne relever que de l'appréciation des pouvoirs publics. Ce sont eux seuls qui connaissent dans son ensemble la situation du marché du travail et qui peuvent déterminer économiquement et socialement s'il n'y a pas lieu d'autoriser la fondation d'entreprises nouvelles pour assurer l'emploi d'éléments de population qui sans cela en seraient dépourvus, dussent les entreprises de la profession en cause ne point travailler au plein de leur capacité. Ce peut être d'ailleurs aux mains des pouvoirs publics, un moyen de pression particulièrement efficace sur la profession pour l'amener à se perfectionner, que de disposer à son égard de la menace, parfois effectivement réalisée, de la création d'entreprises nouvelles.

Ces secondes considérations tendent à réduire la dose de pouvoir que les premières tendaient à conférer à la profession organisée quant à l'ouverture des entreprises. La nécessité apparaît ainsi de trouver un compromis entre deux systèmes extrêmes, dont l'un accorderait à la profession organisée tous les droits relativement à l'ouverture des entreprises et dont l'autre ne lui en reconnaîtrait aucun.

Ces solutions comportent toutes un préambule nécessaire, qui est dans l'octroi à la profession organisée du droit d'émettre des règles, sinon d'accès à la profession puisque de telles règles conduiraient à régir des personnes qui ne sont pas encore ses ressortissants, du moins des règles d'exercice de la profession. On dira plus loin le contenu possible de telles règles ; il convient de retenir simplement ici la possibilité de leur existence.

Dès lors, trois solutions de compromis sont possibles.

La première revient à remettre à l'État le soin de décider l'ouverture des entreprises, étant entendu que la décision favorable de l'État doit être réservée à des candidats qui, une fois admis, satisferont aux règles d'exercice de la profession. Tel est le cas aujourd'hui de la législation positive française. C'est le préfet qui, par application des dispositions du décret-loi du 9 septembre 1939, autorise les créations et les extensions d'établissements industriels, commerciaux ou artisanaux. Il est par ailleurs admis que de telles décisions, qui sont d'ordre individuel, doivent respecter les règles générales relatives à la matière où elles sont prises et parmi ces règles, celles qu'émettent les professions organisées. Tout le problème consiste alors à faire en sorte que l'autorité préfectorale connaisse ces règles, d'où à la fois l'obligation faite aux Comités d'organisation de déposer leurs décisions aux secrétariats des Chambres de Commerce, le soin pris par l'administration centrale pour les notifier aux Préfets par ses circulaires, et l'obligation faite aux Préfets de consulter les Comités d'organisation sur toute demande qui leur est adressée, enfin l'obligation faite aux Comités de motiver leurs avis aux Préfets en se référant aux règles qu'ils ont prises dans la matière.

A un tel système, on fait le reproche de ruiner l'autorité morale des professions organisées, car leur politique et leur

avis peuvent être mis en échec par les Préfets. Il est exact qu'il est contraire au prestige nécessaire à un organisme national, tel un Comité d'organisation, de pouvoir être mis en échec par une autorité locale, fut-elle préfectorale, d'autant plus que les incompréhensions sont fréquentes entre des administrations centrales mal informées et des préfets qui se croient tout permis. Aussi une amélioration certaine du régime consisterait à transférer la décision aux administrations centrales des ministères quitte pour celles-ci à déléguer leurs pouvoirs à l'autorité préfectorale dans des cas peu importants.

Une seconde solution de compromis consisterait à confier en première instance le pouvoir de décider l'ouverture ou l'extension des entreprises à la profession organisée, à charge d'appel devant l'État.

L'avantage de cette solution par rapport aux dispositions du décret-loi du 9 septembre 1939 serait double. D'une part, elle entraînerait une simplification notable en tant qu'elle éliminerait du circuit les services préfectoraux sans pour autant ajouter aucun nouvel intervenant ; d'autre part, elle mettrait les organismes professionnels en face de leurs responsabilités et concourrait à leur éducation.

Mais cette procédure est inconcevable si c'est aux délégations régionales de la profession organisée qu'est confié le pouvoir de décision. Celles-ci, comme on l'a dit, sont composées de professionnels qui sont beaucoup trop sujets aux influences locales pour être à même de prendre des décisions impartiales. C'est donc à l'organisme national, après instruction par les soins de sa délégation régionale, qu'un pouvoir de décision devra être confié.

Mais même à cette condition, une telle procédure n'offrirait pas, dans les premiers temps de son application, toutes les garanties désirables. Les intérêts en jeu sont en effet si importants que les services administratifs des professions organisées risqueraient d'être sollicités par des moyens, sans doute illégaux, mais assez pressants pour qu'ils risquent de succomber à la tentation. Aussi longtemps que les professions organisées n'auront pas pu créer dans leur personnel une mentalité administrative, au bon sens du terme, et des traditions de haute indépendance et de scrupuleuse honnêteté,

il sera dangereux de leur confier un pouvoir de décision dans des domaines qui peuvent toucher des intérêts puissants.

La procédure devrait comporter, après décision par l'organisme professionnel, une possibilité d'appel devant l'État ; mais, comme pour les professions organisées, ce serait devant le ministre lui-même et après instruction par l'administration centrale que l'appel devrait être porté.

Une troisième solution de compromis, qui d'ailleurs n'est pas susceptible d'une application absolument générale, consisterait dans la promulgation par les soins des professions organisées ou par ceux de l'État lui-même de règles très précises et presque minutieuses relatives à l'accès aux professions, assorties d'une planification générale de l'implantation des entreprises. Une fois ces règles promulguées, et si elles comportent un degré suffisant de précision, il n'y aurait plus lieu de se livrer à l'appréciation subjective des candidatures, ni à la pesée d'impondérables ; il suffirait de vérifier que les conditions fixées sont bien remplies par les postulants et la décision découlerait de cet examen, d'une manière en quelque sorte automatique. Cette solution n'est pas d'une application générale, parce que toutes les professions ne sont pas susceptibles de donner lieu à des règles précises d'accès et parce que de moins nombreuses professions encore sont susceptibles de donner lieu à une planification complète des implantations d'entreprises ; mais il faut la retenir dans les cas où elle est applicable, comme la meilleure et la seule logique, car, seule, elle assure, après un certain temps d'application, la conformité de l'état de fait de la profession, avec l'état idéal dégagé par la recherche de l'organisation réelle de la profession.

C'est ici l'occasion d'exposer la distinction qui doit être faite du point de vue de leur accès entre les professions ouvertes et les professions fermées. Il y a en effet plusieurs degrés dans la difficulté qu'un postulant peut rencontrer à être admis à l'exercice d'une profession. Le plus simple de ces cas est présenté par le droit commun d'avant-guerre où, par application du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791, n'importe qui pouvait s'établir dans n'importe quelle profession. Dans un tel régime on peut dire que l'industrie, le commerce et

l'artisanat tout entiers sont ouverts. Un deuxième degré dans la difficulté apparaît lorsque l'accès à la profession est soumis à une autorisation requise soit pour des raisons d'hygiène ou d'ordre public, tel est le cas des établissements classés dangereux, incommodes ou insalubres de la première catégorie, soit pour des raisons économiques et fiscales propres à une profession déterminée, tel est le cas des distilleries d'alcool, des moulins, des entrepôts de transit et d'évacuation de produits pétroliers, soit enfin pour des raisons économiques ou sociales de portée générale, tel est le cas des entreprises industrielles et artisanales sous le régime du décret-loi du 9 septembre 1939. En ces divers cas, la profession est encore dite ouverte parce que son accès n'est *a priori* interdit à personne, ou, en d'autres termes, parce que tout postulant court la chance de se voir accorder l'autorisation sollicitée sans que la législation prévoie qu'on puisse lui opposer un *non possumus* fondé sur des raisons tenant à sa personne.

En d'autres cas encore, et c'est précisément le cas de la troisième solution de compromis présentée ci-dessus quant au pouvoir des professions organisées sur l'accès à la profession, cet accès est subordonné à des conditions précisément édictées. Mais de ces conditions, il faut faire deux parts, et c'est justement sur cette distinction qu'est fondée la division des professions ouvertes et des professions fermées. Certaines conditions peuvent être de pur fait : n'importe qui *a priori* peut les réunir, par exemple la possession d'un diplôme, une expérience technique attestée par un stage, la détention de certaines quantités de capitaux, la possession de certains outillages, diverses modalités d'installation de l'entreprise, l'absence de toute condamnation antérieure du requérant, etc. Chacune de ces conditions suppose une vérification, mais nullement une appréciation, en ce sens que ces conditions sont satisfaites ou ne le sont pas, sans qu'il puisse y avoir doute en la matière, ni par suite, qu'il y ait intervention d'une opinion ou d'un jugement. Les professions pour lesquelles existent des règles d'accès de cette nature peuvent être encore tenues pour des professions ouvertes. Enfin il est des cas où les conditions d'accès touchent la personne même du postulant et concernent son honorabilité, sa valeur morale,

la qualité de son esprit, son éducation, etc. De tels éléments ne sont pas définissables en des règles ; ils ne sont pas davantage susceptibles de mesure ; leur existence ne peut être attestée par les pièces d'un dossier, ils ne peuvent être reconnus, réalisés que par le jugement d'une personne ou d'un collègue. Les professions qui comportent de telles conditions d'accès, telle par exemple celle d'expert-comptable, sont dites professions fermées. Dans de telles professions, les conditions d'accès relatives aux qualités morales du postulant ont généralement pour corollaire la possibilité d'exclure le professionnel de la profession, si la preuve est faite qu'il a perdu, au cours de son activité, les qualités morales qu'on avait cru pouvoir lui reconnaître lors de sa candidature. Il va sans dire que le professionnel exclu par mesure disciplinaire du groupement professionnel organisé perd le droit, non seulement de porter le titre correspondant à sa qualité de membre de la profession, mais encore d'exercer en fait les activités de la nature de celles qui caractérisent la profession.

Cette distinction entre les professions ouvertes et les professions fermées conduit à cette conséquence que, pour les professions fermées, l'autorisation préalable d'exercice est dans la nature des choses et que la troisième solution de compromis présentée plus haut ne leur est jamais applicable. Elle comporte également cette conséquence que les principes énoncés à la Section I du présent chapitre relatif à l'appartenance obligatoire du professionnel à la profession organisée ne s'appliquent pas aux professions fermées, ou plus exactement ne s'appliquent qu'unilatéralement, en ce sens qu'aucun professionnel ne peut exercer son activité s'il n'est membre du groupement professionnel organisé, mais que celui-ci n'est nullement tenu de recevoir pour membres les personnes qui prétendent appartenir à la profession, la conséquence de la non-admission étant d'ailleurs logiquement l'interdiction d'assumer l'activité professionnelle en cause.

La combinaison des principes dégagés dans la Section I du présent chapitre, relatifs à l'appartenance au groupement professionnel organisé, et les règles posées au cours de la présente section, conduisent au corollaire suivant : il n'y a jamais d'entreprises hors de la profession organisée.

De deux choses l'une en effet, ou la profession organisée est ouverte et toutes les entreprises qui exercent cette profession appartiennent de droit au groupement professionnel organisé sans que celui-ci puisse leur en refuser l'appartenance, ou la profession organisée est fermée et nul n'a le droit d'exercer l'activité professionnelle — et par suite il n'y a pas d'entreprise possible — s'il ne s'est préalablement fait recevoir dans le sein de la profession organisée. Dans un cas comme dans l'autre, il n'y a pas d'entreprises hors de la profession organisée, soit qu'elles y appartiennent de droit dès qu'elles existent, soit qu'elles ne puissent pas exister sans y appartenir.

SECTION III. — Des pouvoirs de la profession organisée quant à la fermeture des entreprises

Posons d'abord ce premier principe qu'il entre dans les pouvoirs naturels de la profession organisée de mettre fin à l'existence d'entreprises appartenant à la profession. Ce principe se justifie par les mêmes raisons qui ont fait admettre précédemment qu'il appartenait à la profession organisée d'autoriser l'ouverture d'entreprises nouvelles.

Il n'y a pas d'organisation réelle des professions sans une implantation convenable des entreprises sur le territoire national et sans par suite la possibilité de faire disparaître les entreprises qui se trouveraient situées en un lieu où elles sont un élément de désordre. Il n'y a pas davantage d'organisation réelle des professions possible si le souci de promouvoir le progrès technique ou d'assurer une amélioration qualitative du service professionnel ne peut conduire à la fermeture d'entreprises qui, par leurs mauvaises structure et gestion, apparaissent comme des tares irrémédiables de la profession.

Au reste, la loi du 16 août 1940 avait implicitement admis cette conséquence extrême de la notion d'organisation réelle des professions. Elle disposait, en effet, dans son article 2-4° que le Comité d'organisation est chargé de fixer les règles « s'imposant aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des

services, la régularisation de la concurrence ». Il y a plusieurs moyens de régulariser la concurrence ; notamment personne ne peut contester, en raison, que la suppression d'une partie des concurrents est le moyen le plus efficace de régulariser la concurrence. A cela s'ajoute une raison supplémentaire déjà signalée ; dans un régime d'organisation réelle des professions comportant une régularisation effective de la concurrence, le mécanisme de sélection naturelle du régime libéral ne joue plus ; il faut donc lui substituer des mécanismes de sélection artificielle et quel mécanisme peut-on imaginer qui ne suppose pas, à un moment donné, la possibilité de fermer les entreprises les plus mal conditionnées ?

Si incontestable que soit le principe posé, son application doit être entourée de diverses réserves.

La première tient au degré d'impartialité que requièrent les décisions de fermeture. Il faut que de telles décisions, non seulement au moment où elles sont prises, mais encore au stade des mesures d'instruction qui les préparent, soient confiées à des hommes qui institutionnellement n'ont aucun intérêt personnel, même indirect, dans l'affaire. C'est assez dire que l'instruction et la décision ne doivent pas être confiées à des organismes ou à des services au sein desquels des chefs d'entreprises concurrentes aient un pouvoir ou une influence quelconques, à moins que la décision de fermeture ne puisse qu'être la conséquence de règles absolument automatiques, d'ordre technique, par exemple. Encore convient-il d'observer que des règles purement automatiques ne peuvent suffire à établir un plan de fermeture, car elles appellent généralement des corrections, notamment par suite de considérations d'ordre territorial, et supposent toujours en définitive des choix entre des entreprises qui ont toutes d'égales raisons d'être fermées ou toutes d'égales raisons de demeurer ouvertes, mais dont certaines seulement, selon le plan, doivent subsister.

La seconde réserve tient à la difficulté d'apprécier les motifs qui peuvent expliquer la mauvaise gestion constatée. Il est des entreprises mauvaises pour des causes d'ordre matériel, observables à première vue et incontestables dans leur nature comme dans leur degré, mauvais emplacement,

outillage périmé, manque de main-d'œuvre qualifiée, etc. Il est d'autres entreprises dont la mauvaise gestion peut s'expliquer par l'incapacité technique du chef d'entreprise ou par le désordre de sa gestion financière ou par des querelles d'associés. La même attitude ne peut pas être observée à l'égard de ces deux catégories d'entreprises ; la fermeture des premières soulagerait la profession d'un poids mort, qu'on ne pourrait revivifier sans un effort financier et technique analogue à celui que coûterait la création d'une entreprise entièrement nouvelle ; les secondes au contraire peuvent être un bon élément qui n'est seulement que mal employé ; ce serait une perte pour la profession et pour l'économie nationale. que de les fermer et d'annihiler ainsi les investissements dont elles sont le fruit. Ce qui revient à dire que l'appréciation de l'opportunité d'une fermeture d'entreprise soulève des questions subjectives concernant le chef d'entreprise et qu'elle est de ce fait extrêmement délicate.

La troisième réserve est dans le coût de l'opération. Organiser n'est point voler, encore qu'aucune règle de l'édicte. Il est conforme à la justice immanente et aux principes généraux du Droit, qu'on ne puisse priver une personne de son patrimoine en dehors des cas où cette privation, légalement réalisée, poursuit une fin pénale. Toute concentration définitive d'entreprises au sein d'une profession suppose donc l'institution préalable d'un régime d'indemnisation dont il va de soi que les entreprises bénéficiaires de la fermeture de leurs concurrents doivent faire les frais. En d'autres termes, la charge de l'indemnisation doit faire l'objet d'une péréquation entre les entreprises maintenues en activité. Mais c'est alors qu'apparaît la contradiction interne que recèle un régime de fermeture financièrement organisé dans le cadre d'une profession. Plus la profession est pauvre et arriérée, plus sont nombreuses les entreprises à éliminer, mais moins elle a de force pour supporter la charge des indemnités ; plus une profession, au contraire, est saine et prospère, plus elle est susceptible d'alimenter des fonds de compensation, mais moins sa concentration est justifiée. La seule méthode raisonnable de concentration suppose donc que l'on admette que la restauration d'une profession est une œuvre d'intérêt

national et que par suite c'est toujours, à travers des mécanismes professionnels ou publics, à la nation entière d'en supporter le coût.

En bref, les considérations qui précèdent conduisent à la conclusion suivante : les organismes professionnels ne peuvent s'acquitter de leur mission d'organisation réelle des professions sans que le droit leur soit reconnu de procéder à la fermeture définitive des entreprises en surnombre ou que leurs caractéristiques techniques ne mettent pas à même de remplir convenablement leur service économique. Mais l'exercice de ce droit doit être entouré des plus grandes précautions. Afin qu'il ne s'en suive ni détournement de pouvoir, ni spoliation, la fermeture doit être prononcée par une décision rendue dans les formes les plus officielles et soumises à l'homologation d'une autorité de tutelle. L'exercice du droit de fermeture doit être précédé d'une instruction contradictoire des dossiers de fermeture. Il s'agit donc, sur ce point, d'organisation, une sorte « d'expropriation pour cause d'organisation professionnelle », analogue à l'expropriation pour cause d'utilité publique, bien connue du droit administratif. La charge des indemnités de fermeture doit être répartie entre toutes les entreprises laissées ouvertes de la profession et même donner lieu à péréquation entre toutes les entreprises nationales, et peut-être même entre tous les consommateurs par la voie fiscale. Enfin, l'exercice du pouvoir de fermeture doit intervenir par application d'un juste plan d'implantation et d'équipement des entreprises.

On remarquera d'ailleurs que la fermeture définitive d'une entreprise n'est pas une mesure qui puisse être envisagée indépendamment de toute autre. Elle n'est, au contraire, que le degré le plus marqué d'un ensemble de mesures d'aménagement, dont les moins marquées sont l'amélioration technique de l'entreprise, les partages de clientèle ou la spécialisation des fabrications, les échanges de succursales ; en bref, toutes les mesures qui dès avant-guerre, étaient réalisées par voie d'ententes.

Un bon exemple des pouvoirs que l'on doit reconnaître sur ce point à l'organe directeur de la profession organisée et des mesures qui peuvent être prises en application de ces pouvoirs est donné par la loi du 27 janvier 1944 portant

création du « Centre national de Coopération artisanale ». La loi reconnaît au Centre le pouvoir : «... d'arrêter le plan de création, de développement, de fusion ou de liquidation des sociétés coopératives artisanales ou des groupements de ces sociétés et d'assurer l'application de ce plan... ».

Sous réserve de bonnes mesures d'application, ce sont là des dispositions de principe qui paraissent à la fois nécessaires et suffisantes.

SECTION IV. — Des droits de la profession organisée quant à l'activité des entreprises

Il a été dit qu'aucune organisation réelle des professions n'est obtenue aussi longtemps que les activités des entreprises, telles qu'elles s'exerçaient au moment de l'institution d'un organisme professionnel directeur, ne sont en rien changées. Il en résulte que la modification des activités des entreprises est la mission fondamentale des professions organisées. Le pouvoir d'agir sur les activités des entreprises doit donc leur être reconnu dans les termes les plus généraux. Toutes les autres fonctions, notamment la fonction d'organisation et la fonction de gestion n'ont d'utilité que par l'aide qu'elles apportent à l'exercice du pouvoir de modifier l'activité des entreprises.

La modification des activités des entreprises peut, *a priori*, s'effectuer par trois moyens.

Tout d'abord par l'influence exercée sur les chefs d'entreprise, c'est-à-dire par l'éducation ; c'est, sauf cas d'urgence, le moyen qui doit toujours être employé en premier lieu, préférablement à la coercition, parce que c'est celui qui heurte le moins les ressortissants et parce que c'est en définitive le plus efficace. Il est de toute évidence que si chaque chef d'entreprise modifie ses vues de telle manière qu'elles viennent à concorder avec celles de l'organe directeur de la profession, c'est à tous les instants et dans tous les actes de sa fonction patronale qu'il tentera de réaliser les desseins de cet organe directeur et non pas seulement dans les moments ou dans les occasions où ses intérêts coïncident avec les directives professionnelles ou bien dans ceux où le risque

d'une sanction lui apparaît d'un prix trop élevé pour l'avantage qu'il pense tirer d'une désobéissance. Malgré l'évidence de ces vues, les textes relatifs à l'organisation professionnelle ont rarement laissé transparaître chez le législateur le souci de confier à l'organe directeur cette mission d'éducation, et presque aussi rarement les professions organisées ont fait, toutes seules, l'expérience du rendement d'un tel moyen.

Les procédés d'éducation à utiliser varient assez sensiblement suivant l'étendue et la qualité du milieu professionnel et suivant la nature de l'enseignement à donner ; ils relèvent tous d'une technique bien connue, qui est celle de la publicité. A leur sujet il n'y a rien d'autre à dire qui ne soit pas de pure technique publicitaire, hormis justement que ce procédé relève de la technique publicitaire et que l'application de cette technique doit être laissée à des professionnels de la publicité. Si donc, c'est à l'organe directeur de la profession à définir les connaissances ou les mentalités à répandre, c'est à des publicitaires dont il s'est assuré la collaboration, à imaginer et à mettre en œuvre les procédés propres à la réalisation des fins recherchées.

Le second procédé par lequel l'activité des entreprises peut être modifiée au sein de la profession organisée est celui du contrat. Il consiste à obliger le chef d'entreprise par le jeu d'engagements qu'il prend envers un tiers de conformer son activité à certaines dispositions. De tels contrats peuvent être imaginés soit avec l'organe directeur de la profession, soit entre divers professionnels. Envers la profession organisée, le professionnel peut s'obliger à exercer ou à s'interdire certaines activités quantitativement et qualitativement déterminées. Mais de tels contrats ne sont pas susceptibles d'une très large application, car ils supposent des prestations réciproques, ce qui exige que la profession ait quelque chose à donner en échange de ce qu'elle impose, alors qu'il est par ailleurs toujours loisible à la profession, comme on le verra, d'imposer par voie de décision les prestations qu'elle souhaite voir accomplir. Toutefois, dans les circonstances où l'entreprise attend de la profession organisée des attributions d'énergie ou de main-d'œuvre, ou de matières, et d'une manière générale, dans tous les cas où la profession organisée

a quelque chose à offrir à l'entreprise en contrepartie des prestations qu'elle souhaite lui imposer, elle peut soumettre l'octroi de ces avantages au respect de certaines conditions touchant l'activité de l'entreprise et se mettre ainsi dans une situation qui rappelle quelque peu celle d'un contractant. On ne voit pas d'ailleurs à cette méthode, par rapport à celle qui consisterait à un exercice effectif du pouvoir de direction, d'autre avantage que celui de donner au ressortissant l'impression qu'il est tenu, non pas d'obéir à une instance supérieure, mais de respecter un engagement librement contracté et cet avantage, aux yeux de certains ressortissants plus sensibles à la forme de la direction qu'à sa consistance, est grand.

Par contre, les accords passés entre les ressortissants d'une même profession organisée du type que la langue courante désigne sous le nom d'ententes sont un très efficace moyen de parvenir à modifier les activités des entreprises. Ce moyen est d'autant meilleur qu'il est déjà connu de par la longue pratique qui en a été faite avant guerre et présente en outre l'avantage, déjà dit, de donner au ressortissant l'impression qu'il a voix au chapitre. L'impression ressentie par le professionnel est en effet que s'il est organisé, c'est en définitive parce qu'il y consent, ce qui est satisfaisant pour son amour propre. Ce que peuvent être ces ententes, et quels rapports elles peuvent ou doivent entretenir avec l'organe directeur de la profession, fait l'objet du chapitre suivant. Il en est simplement fait mention ici parce qu'on ne peut les passer sous silence dans une revue générale des moyens dont disposent les professions organisées pour modeler l'activité des entreprises et parce qu'il est bon de signaler l'intérêt qu'attachent à l'emploi de ces moyens les professionnels eux-mêmes.

Enfin, le moyen sinon le plus efficace en fait, tout au moins le plus solide juridiquement dont dispose l'organe directeur de la profession pour modeler l'activité de ses entreprises, est l'exercice du droit de prendre des décisions applicables à ses ressortissants, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir réglementaire. Ce droit est en fait reconnu à tous les organismes professionnels à qui l'on confie plus qu'une

simple fonction de représentation. Il est dans l'essence de la fonction de direction et se trouve atténué, mais réel toutefois, dans l'exercice de la fonction de gestion, qui comporte à tout le moins le pouvoir de décision nécessaire pour décider des actes que comportent l'entreprise d'une gestion et sa conduite.

L'exercice du pouvoir de décision soulève plusieurs questions, celle notamment de ses modalités et celle de son contenu ou, ce qui revient au même, de ses limites.

Quant aux modalités, une distinction s'impose entre les décisions d'ordre individuel et les décisions d'ordre général, qu'on appelle décisions réglementaires ou règlements. Les décisions individuelles s'appliquent à une entreprise nommément désignée, les décisions réglementaires s'appliquent à tout ou partie des ressortissants de la profession organisée sans qu'ils aient besoin d'être nommément désignés. Il est hors de doute que, lorsque la loi reconnaît à une profession organisée le pouvoir réglementaire, elle lui donne par là même le droit de prendre une décision individuelle, car qui peut le plus peut le moins ; mais l'inverse n'est pas vrai, car le pouvoir de prendre des règlements est si important qu'il ne se présume pas et doit faire l'objet d'une disposition expresse.

L'étendue du pouvoir varie suivant le but que l'on assigne à l'organe directeur de la profession lors de son institution. Si le but est simplement, comme c'est le cas pour les professions libérales, d'assurer la valeur morale des professionnels, il suffit d'accorder à l'organe directeur le pouvoir d'émettre une fois pour toutes un règlement que l'usage désigne parfois sous le nom de « code de déontologie » et qui contient toutes les règles générales et permanentes dont le respect s'impose aux professionnels, si l'on veut maintenir la profession dans un certain état de mœurs. A ce pouvoir qui s'use par l'exercice qui en est une fois fait, il faut joindre un pouvoir de décision individuelle notamment en matière d'accès à la profession, de sanction et d'exclusion hors la profession. Au contraire, dans les professions pour lesquelles l'organe directeur a été institué en vue de réaliser une politique économique, c'est-à-dire en vue de diriger

une production ou un commerce, c'est fréquemment que l'évolution des circonstances oblige à édicter des mesures adéquates et c'est dans le cadre des indications du plan économique général que périodiquement certaines décisions d'exécution doivent être prises. Il en résulte que le pouvoir à conférer à l'organe directeur doit être aussi total que possible, c'est-à-dire couvrir les règlements comme les décisions individuelles et être susceptible d'un exercice illimité dans le temps.

En droit français d'armistice, la meilleure formule qui définit ces pouvoirs est celle de la loi du 16 août 1940 dont l'article 2-4^o dispose que les Comités d'organisation « sont chargés de fixer les règles qui s'imposent aux entreprises en ce qui concerne les conditions générales de leur activité ».

Aucune formule n'est plus générale. Ce n'est pas à dire cependant qu'elle ne comporte aucune limite. En effet, les principes généraux du droit en offrent de très nettes.

En tant qu'elles ont reçu la personnalité morale et en tant qu'elles disposent du droit régalien d'émettre des règles générales assorties de sanctions, les professions organisées peuvent être considérées, au regard du droit public, comme un démembrement de l'État. Or, l'État ne se démembre jamais au point de n'avoir plus de corps. Seul, il est éternel, universel et omnipotent. Chaque fraction qu'il détache de lui, l'est pour une fin déterminée et ne dispose que des pouvoirs nécessaires à la réalisation de cette fin. C'est ce que la jurisprudence du Conseil d'État, appliquée au cas des établissements publics, a dégagé sous le nom de « principe de la spécialisation des collectivités et établissements publics ». Ce principe interdit à une collectivité locale ou à un établissement public d'user des moyens que la loi lui a donnés pour d'autres fins que celles pour lesquelles il a été institué. Bien que la matière professionnelle soit distincte de la matière publique, s'agissant d'un pouvoir qui, dans sa nature était jusque dans ces derniers temps considéré comme public, il n'y a aucune raison de ne pas refaire pour les organismes professionnels les raisonnements que le Conseil d'État a fait pour les collectivités et les établissements publics. En d'autres termes, le principe de la spécialisation s'applique aux profes-

sions organisées, ce qui revient à dire qu'elles ne peuvent disposer de leur pouvoir que pour réaliser leur mission.

Tout le problème est alors de savoir en quoi consiste cette mission. Ce serait aller un peu vite en besogne de dire que tous les organes directeurs des professions organisées ont reçu pour mission d'organiser leur profession. Dans le cas des professions libérales, qui sont en principe des professions dont l'exercice suppose un haut degré de liberté, la mission de l'organe directeur n'est pas d'organiser mais simplement de faire régner un climat moral-convenable. Dans les professions économiques, où un pouvoir directeur a été institué, la mission de ce pouvoir est bien de donner aux professions une organisation réelle au sens que nous avons dit ; mais ce sens est très large ; ce n'est que progressivement et par les soins de la jurisprudence que l'on arrivera à délimiter et à séparer exactement les mesures qui peuvent être considérées comme tendant à une organisation de celles qui n'en sont pas. La jurisprudence jusqu'à présent est assez mince sur la question. A peine peut-on citer l'arrêt Bouguen du Conseil d'État du 2 avril 1943, rendu d'ailleurs à l'occasion d'une décision de l'Ordre des Médecins, qui annule une règle prise pour la raison qu'elle ne tend pas à un meilleur accomplissement du service professionnel, mais seulement à la protection des intérêts de certains membres de la profession à l'encontre d'autres. Il reste d'ailleurs à savoir si la jurisprudence pourra, en partant de la question de l'appréciation de la légalité d'une décision prise, parvenir jusqu'à en peser l'opportunité. Il semble qu'en fait, il soit souvent difficile de séparer ces deux points de vue. Soit, par exemple, l'hypothèse d'une décision des Comités d'organisation prescrivant qu'un même commerçant ne peut exercer la fonction de grossiste et de détaillant qu'en des locaux distincts. Pour apprécier la légalité de cette décision, c'est-à-dire pour juger si elle entre dans la mission d'organisation professionnelle confiée à l'organe directeur de la profession, ne faut-il pas examiner en quoi une telle décision concourt à l'organisation réelle de la profession, c'est-à-dire en mesurer les avantages et les inconvénients et en définitive en apprécier l'opportunité ? Peut-il suffire que la jurisprudence reconnaisse

qu'une telle décision peut être une décision d'organisation réelle de la profession sans avoir à chercher si elle l'est effectivement ? Ce sont là des questions qu'elle aura à trancher jusqu'à ce que, conformément à ce qui a été dit au chapitre IV ci-dessus, le contentieux de l'opportunité ait été organisé en soi.

Une seconde limite générale au droit des professions organisées à l'encontre de leurs ressortissants tient à l'existence d'une tutelle. On a dit pour quelle raison cette tutelle devait exister et en quoi elle pouvait consister. Il convient de rappeler ici simplement que la tutelle ne porte pas seulement sur la légalité des projets de décision, mais sur leur opportunité et que, en ce qui concerne l'appréciation de l'opportunité, elle est un acte discrétionnaire susceptible d'aucun recours devant aucune juridiction. Le refus de visa n'a pas à être motivé et ne peut être cassé. Certes, subsiste la possibilité d'un recours hiérarchique ou celle d'un appel au ministre mieux informé ; mais ce ne sont pas là des voies judiciaires qui feraient sortir l'exercice de la tutelle du domaine du bon plaisir.

La question n'est pas épuisée du fait que l'on soumet la validité des décisions des professions organisées à l'homologation par les soins d'une autorité de tutelle ; à l'usage il peut en effet apparaître qu'une décision dont les inconvénients n'avaient pas été aperçus à l'origine mérite d'être abrogée ; sans doute l'organe qui l'a prise peut-il toujours, par un acte contraire, détruire ce qu'il a fait. Mais la question est de savoir si l'autorité de tutelle doit pouvoir retirer son visa. En fait, le droit positif français de l'armistice n'a reconnu à l'autorité de tutelle que dans un seul cas, celui de la corporation des Pêches maritimes, le pouvoir de suspendre l'exécution d'une décision précédemment homologuée. Dans tous les autres cas le visa est définitif. Sans doute est-ce une règle de sage administration de ne pas revenir indéfiniment sur la chose décidée, de même qu'il est une règle de sagesse contentieuse que les décisions judiciaires prennent à un moment donné, autorité de choses jugées et pourrait-on en conclure à l'inopportunité d'une possibilité de révision des visas donnés. Mais il ne s'agit là, en matière

administrative, que d'usages et non de principes essentiels de droit ; ils doivent céder devant d'impérieuses raisons contraires.

Ces raisons existent-elles ? On pense que oui. Remarquons tout d'abord que la question ne se pose que dans le cas où, contrairement aux principes que nous avons dégagés, les organes directeurs disposent d'un pouvoir propre. Dans le cas où ils n'agissent que par délégation de la puissance publique, celle-ci peut à tout instant retirer sa délégation et, par un acte qu'elle prend, abroger ce que l'organe professionnel a décidé par délégation. Mais, dans le cas où, par suite d'une erreur de conception, la profession organisée a été dotée d'un pouvoir propre, il apparaît opportun d'apporter à cette erreur la correction du retrait possible de l'homologation.

Une troisième limite peut être posée à l'exercice du droit reconnu aux professions organisées de régler l'activité de leurs ressortissants. Cette limite peut découler de la loi elle-même. C'est ici qu'apparaît la difficile question du conflit de la loi et des règlements professionnels. Plusieurs distinctions sont nécessaires pour la trancher.

Lorsque la loi qui fixe la mission de l'organe directeur de la profession impose au pouvoir professionnel certaines limites, il va de soi que ces limites doivent être respectées.

Mais *quid* des lois qui n'ont pas pour effet d'instituer l'organisation professionnelle ou de fixer des limites au pouvoir professionnel ? Là question est de savoir si la décision d'une profession organisée peut aller ou non à l'encontre de telles lois.

Une première position consisterait à dire que le pouvoir professionnel ne peut jamais s'exercer à l'encontre d'une loi. Une seconde consiste à dire que le pouvoir professionnel peut s'exercer à l'encontre de toute loi qui n'a pas précisément pour objet de le limiter et une troisième position serait, par rapport aux précédentes, une moyenne.

Pour prendre parti, il est nécessaire d'examiner la nature juridique de l'opération pour laquelle les professions organisées ont reçu le pouvoir d'agir par dispositions générales.

Si ce pouvoir leur est donné par voie de délégation, il peut s'exercer à l'encontre de la loi dans la double mesure

où la délégation le prévoit et où cette délégation est légalement possible.

Si c'est un pouvoir propre qui leur est donné, il convient d'analyser la nature de l'opération par laquelle ce pouvoir propre est constitué.

Observons tout d'abord que l'activité des entreprises était, jusqu'à la promulgation de la loi du 16 août 1940, une matière législative, en ce sens que seule une loi pouvait la régler. C'est en effet dans une loi que l'on trouve le fondement de la liberté de l'activité des entreprises. Cette loi est celle des 2-17 mars 1791, connue sous le nom de Décret d'Allarde. Elle pose dans son article 7 le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Du fait que cette liberté est édictée par la loi, résulte cette conséquence que seule la loi peut la restreindre.

Cela étant, l'opération par laquelle le législateur du 16 août 1940 a donné aux Comités d'organisation le pouvoir d'édicter des règles générales dans un domaine qui jusqu'alors ne pouvait être régi que par la loi est, dans sa nature, en tous points semblable à celle par laquelle, à plusieurs reprises avant la guerre, la loi a conféré au pouvoir exécutif le droit de prendre par décrets des mesures en matière législative et qui est connue sous le nom de procédure des décrets-lois.

Cette dégradation de la nature des textes nécessaires pour régir une matière donnée a fait l'objet de maintes discussions entre les juristes. On s'accorde à peu près unanimement aujourd'hui à considérer que les lois de pleins pouvoirs ont pour effet de transférer du domaine législatif dans le domaine réglementaire certaines matières et même parfois toutes les matières législatives, mais alors dans un certain but. En d'autres termes, les décrets-lois sont des décrets édictés en une matière d'ordinaire législative et rendue temporairement réglementaire.

La même analyse s'applique à la mesure prise par la loi du 16 août 1940 dans son article 2-4°, laquelle accorde aux Comités d'organisation le pouvoir de prendre des règlements généraux. Par l'effet de la loi du 16 août 1940, une matière qui, jusqu'alors, était législative, à savoir les conditions d'activité des entreprises, appartient désormais, pour une

fin déterminée, qui est celle de l'organisation professionnelle, au domaine des règlements professionnels. Pour toute autre fin elle reste d'ailleurs du domaine législatif.

Cette analyse jette une grande lumière sur la question de savoir dans quelle mesure les Comités d'organisation peuvent édicter des règlements qui vont à l'encontre des lois.

Une première certitude est que les règlements des Comités peuvent violer au moins une loi, celle dite « Décret d'Allarde ». Il n'est point en effet de règlements professionnels qui soient compatibles avec la totale liberté instituée par ce texte. Affirmer que les Comités n'ont le droit de violer aucune loi, même pas le Décret d'Allarde, c'est retirer toute portée à l'article 2-4° de la loi du 16 août 1940 et c'est aller à l'encontre de l'esprit et de la lettre de cette loi.

Il est donc une loi que les règlements des Comités peuvent violer, mais si l'on s'en tenait à cette constatation, on aurait simplement fixé ce qu'on pourrait appeler la limite courte des pouvoirs des Comités.

La limite longue est donnée par l'application la plus extensive de la théorie précédemment rappelée au sujet des décrets-lois ; elle consiste à dire que toute la matière de l'activité des entreprises a été transférée du domaine législatif dans le domaine des règlements professionnels par la loi du 16 août 1940 et ceci pour une fin d'organisation professionnelle. Dès lors, si à propos d'une loi quelconque, la question se pose de savoir si une décision d'un Comité d'organisation peut la violer, de deux choses l'une : ou la décision est prise pour une fin d'organisation professionnelle et par conséquent la matière est justiciable d'un règlement de Comité malgré la loi ; ou le règlement ne vise pas une fin d'organisation professionnelle et alors il ne peut violer la loi en cause. A la vérité, il ne peut même pas être pris, puisqu'il enfreint le principe de la spécialisation ci-dessus rappelé.

Entre ces deux limites extrêmes, la position précise qu'il convient de prendre, comporte quelques nuances.

S'il s'agit d'un texte législatif antérieur à la loi du 16 août 1940, on peut penser qu'au même titre que la loi dite « Décret d'Allarde », ce texte est susceptible d'être contredit par un règlement professionnel puisque l'opération de transfert

accomplie par la loi du 16 août 1940 ne comporte, aux termes de cette loi, aucune réserve quant à tel ou tel texte législatif antérieur, sous la condition, cela va sans dire, que les modifications apportées par le règlement professionnel soient faites dans une fin d'organisation professionnelle.

Il est toutefois un cas où ce transfert ne peut se présumer, c'est lorsque la loi présente un caractère d'ordre public, car on se trouve alors devant un conflit entre deux textes, l'un qui est d'ordre public, l'autre, la loi du 16 août 1940, qui a été pris dans un intérêt d'organisation professionnelle, c'est-à-dire pour une fin qui, par rapport à celle de l'ordre public, est particulière. Il convient alors d'assurer la prééminence de la loi d'ordre public, laquelle est d'intérêt général, par rapport à la loi du 16 août 1940, laquelle est d'intérêt spécial. Reste à déterminer quelles sont, de ce point de vue, les lois d'ordre public. C'est à la jurisprudence et à la doctrine à les dégager peu à peu, dans la mesure où le droit commun ne l'a déjà fait.

S'il s'agit maintenant d'un texte législatif postérieur à la loi du 16 août 1940, il faut admettre qu'aucun règlement professionnel ne peut le modifier, car en l'édicteant le législateur a marqué, indirectement mais formellement, qu'il entendait garder dans sa compétence, c'est-à-dire laisser dans le domaine législatif, une matière qui, par application de la loi du 16 août 1940 seule, aurait été transférée au domaine professionnel.

De ce principe on tire cette précision que le règlement professionnel ne peut aller ni en deçà ni au delà de la loi en cause. Soit par exemple une loi qui édicterait les conditions d'accès à une profession. Le règlement professionnel ne peut pas abroger certaines de ces conditions, mais il ne peut pas davantage en ajouter, car le législateur, en légiférant sur ce point, a marqué sa volonté que toute la matière de l'accès à la profession soit réglée par lui.

A cette impossibilité pour le règlement professionnel d'agir dans un domaine qu'une loi postérieure à la loi du 16 août 1940 a régi, deux exceptions doivent être apportées : d'abord le législateur lui-même peut avoir prévu, pour certains points secondaires ou certaines mesures d'application,

l'intervention du règlement professionnel ; en second lieu, même lorsque le législateur n'a pas expressément invité un Comité à compléter ses prescriptions, il est toujours loisible à celui-ci de prendre des décisions d'application de la même manière qu'un règlement d'administration publique précise les règles d'application d'une loi, car bien que la matière ait été réservée par le législateur au domaine législatif, elle n'en est pas moins par hypothèse une matière qui concerne l'organisation des professions, c'est-à-dire une matière dont le Comité est responsable.

SECTION V. — Des droits de la profession organisée à l'égard de la personne du chef d'entreprise

Le droit à l'existence de l'entreprise est une question dont on remarquera qu'elle ne concerne pas la personne du chef d'entreprise, sauf dans le cas des professions dites fermées, lesquelles coïncident à peu près complètement avec les professions qu'on pourrait appeler personnelles, parce que l'entreprise est inconcevable hors de la personne de son chef, ou parce que le chef d'entreprise constitue l'entreprise à lui tout seul.

Les principes précédemment dégagés conduisent à reconnaître ou à refuser le droit à l'existence d'une entreprise, sans référence à la personne de son chef. Ces règles visent l'entreprise en quelque main qu'elle se trouve. Cette observation suffit à faire apparaître qu'une seconde question se pose, distincte de la première, encore qu'elle entretienne avec elle des rapports plus ou moins étroits qui vont de la confusion totale à la séparation la plus complète : quels sont les pouvoirs de la profession organisée quant à l'accès aux fonctions de chef d'entreprise ?

On observera d'abord que la personnalité du chef d'entreprise n'est pas indifférente à la profession organisée.

Dans l'ordre économique, c'est le chef d'entreprise qui dirige le travail de ses salariés et qui, par suite, exécutera, en bien ou en mal selon ses capacités ou sa mentalité, la politique arrêtée par la profession organisée. Par ailleurs les cas sont fréquents où la prospérité d'une profession dépend

pour une part importante du prestige qu'elle a aux yeux de la clientèle. Or, un patron qui œuvre mal ne fait pas seulement du tort à soi-même, mais il peut, dans l'ordre économique, arrêter les effets d'une politique d'expansion ou de relèvement, s'il jette la suspicion sur la profession tout entière.

Dans l'ordre social, la bonne entente des diverses classes dépend largement de la personnalité des chefs d'entreprises, de la correction de leur attitude, de l'état d'esprit qu'ils apportent dans leurs rapports avec la main-d'œuvre, dans les soins donnés à leur personnel.

De ces observations découle cette conséquence que la notion d'organisation professionnelle ou, si l'on préfère, la conduite d'une politique professionnelle implique :

— qu'on puisse poser des règles d'accès à la fonction patronale en vue de garantir la qualité technique et, s'il est possible, morale, des hommes qui l'exerceront ;

— qu'on puisse sanctionner le patron défaillant, voire même l'exclure de la fonction patronale, s'il manque gravement à ses devoirs économiques ou sociaux.

Précisons que l'exclusion de la fonction patronale ne doit pas être considérée comme emportant l'une ou l'autre des conséquences suivantes : la fermeture de l'entreprise ou la violation de la propriété privée. Il va sans dire que l'exclusion de la fonction patronale ne retire pas à l'entreprise son droit d'exister et de poursuivre son activité sous une direction convenable. Elle ne prive pas davantage le patron déchu d'aucuns des revenus qui proviennent du capital qu'il possède dans son affaire.

Cela étant, qui de l'État ou de la profession est qualifié pour prendre des règles d'accès à la profession ?

Il apparaît d'abord que certaines des règles que l'on peut concevoir intéressent au même titre l'exercice de toutes les professions, par exemple les règles rudimentaires de moralité générale. Il n'y a aucun intérêt à ce que ces règles varient suivant les professions ; il y a au contraire un avantage certain à ce qu'elles soient les mêmes pour tous les professionnels, c'est-à-dire qu'elles fassent l'objet d'une loi.

Dans le cadre des règles générales ainsi tracées par le législateur, les modalités particulières propres à chaque

profession ne peuvent être mises au point que par la profession elle-même et doivent, par suite, faire l'objet de décisions réglementaires. La garantie du candidat professionnel contre les excès possibles d'une profession qui chercherait à se fermer est dans la tutelle que l'État exerce sur la décision en cause dans les termes du droit commun.

Un bon modèle de cette réglementation à deux degrés était donnée par le statut de l'Artisanat, aujourd'hui abrogé, qui contenait des dispositions générales relatives à l'accès à la qualité d'artisan-maître et qui renvoyait au décret instituant dans chaque métier le brevet de maîtrise le soin d'ajouter les dispositions particulières qui lui conviennent.

Dès l'instant que des règles ont été posées à l'accès aux fonctions de chef d'entreprise dans une profession déterminée, on conçoit que l'humanité se divise en deux groupes de personnes, celles qui satisfont aux règles d'accès et celles qui n'y satisfont pas et l'on conçoit également qu'il soit bon d'identifier par un signe visible celles qui satisfont aux règles d'accès. Ce peut être l'objet d'une carte délivrée par l'autorité chargée d'examiner les titres et qualités des candidats patrons. Il convient de désigner cette carte sous le nom de « carte de qualification professionnelle » et de la distinguer très soigneusement de la carte professionnelle dont il était question ci-dessus. La carte professionnelle prouve la légalité de l'existence d'une entreprise, la carte de qualification professionnelle prouve l'aptitude d'une personne à être chef d'entreprise. Ces deux cartes n'ont entre elles d'autres rapports que la nécessité de leur réunion entre les mains d'une même personne, pour que celle-ci puisse être patron d'une entreprise déterminée.

L'exclusion des fonctions de chef d'entreprise est une sanction extrêmement efficace en raison de ce qu'elle punit le patron par où il a péché, en lui retirant le droit d'exercer une fonction dont il mésuse. On peut l'envisager dans deux hypothèses différentes : d'abord dans celle d'une infraction à une règle ; en ce cas, la garantie nécessaire au chef d'entreprise lui est donnée par les règles de procédure qui régissent l'application de la sanction. Que la sanction soit appliquée par une autorité administrative ou par un tribunal, il faut à

tout le moins que le délinquant ait eu l'occasion de présenter ses observations au cours de l'instruction et qu'il dispose d'une voie de recours auprès d'une autorité différente de celle qui a tranché en premier ressort. On peut aussi envisager l'exclusion de la fonction de chef d'entreprise, c'est-à-dire matériellement le retrait de la carte de qualification professionnelle, lorsque le patron, sans enfreindre expressément une règle positive, observe une attitude nuisible aux intérêts de la profession. Le cas se présente souvent en matière sociale, dans les rapports entre les patrons et leur main-d'œuvre. En ce cas là il est indispensable que la sanction ne soit appliquée qu'après examen des données de fait par les soins d'un tribunal composé de professionnels aptes à mesurer la gravité des faits commis par le patron au regard des usages de la profession et que des recours soient prévus devant un tribunal d'appel, mi-partie judiciaire, mi-partie professionnel.

Si conforme aux sains principes de l'organisation professionnelle qu'elle paraît être, la réglementation de l'accès aux professions n'en pose pas moins des problèmes fort délicats qui peuvent même en faire écarter l'idée.

Tout d'abord la réglementation de la fonction de patron ne s'impose pas dans toutes les entreprises. Il en est de trop petites où le patron est son premier et son seul employé ; il en est d'autres au contraire qui sont trop grandes pour qu'on puisse songer à préciser à quelles règles d'aptitude doit satisfaire la personnalité de marque qui seule peut les diriger.

D'autre part, un problème difficile réside dans la situation des entreprises pourvues de la carte professionnelle, lorsque leur chef n'est pas titulaire de la carte de qualification professionnelle. Sans doute peut-on poser l'obligation dans ces cas pour le patron de s'adjoindre un collaborateur nanti de la carte de qualification professionnelle ou de se faire suppléer par une personne titulaire de cette carte, mais il y a alors, entre la propriété de l'entreprise et sa direction, une dissociation qui est loin d'être entrée dans les mœurs et qui est d'ailleurs d'une application délicate.

Une solution consiste à instituer un contrôle des acquisitions d'entreprises ayant pour objet de limiter cette acquisition aux titulaires de cartes de qualification professionnelle.

Mais il reste alors à régler le cas des entreprises transmises par voie d'héritage pour lesquelles on retrouve les mêmes problèmes.

Les questions de cet ordre ne se posaient sous l'armistice qu'en application du statut de l'Artisanat aux termes duquel nul ne peut diriger une entreprise artisanale s'il n'est titulaire du brevet de maîtrise. La solution des difficultés citées a été trouvée par le statut, d'une part, dans des modalités particulières d'application du décret-loi du 9 septembre 1939 qui interdit l'ouverture de toute entreprise artisanale à quiconque n'est pas titulaire du brevet de maîtrise et, d'autre part, dans l'instauration de dispositions transitoires qui permettent au chef d'entreprise non titulaire du brevet de maîtrise de l'obtenir.

SECTION VI. — De la responsabilité des professions organisées

Ce n'est pas sur le terrain du droit privé que se pose ici la question de la responsabilité des professions organisées, mais sous l'angle de ce qui caractérise proprement leur action, c'est-à-dire la prise des décisions ou des règlements. Le problème est de savoir si les Comités d'organisation sont responsables des dommages causés par les décisions qu'ils prennent ou les règlements qu'ils édictent.

Cette question peut se poser à la fois dans le cas où les décisions ont été annulées pour excès de pouvoir devant la juridiction compétente et où cette annulation n'effacerait pas tous les dommages causés, et dans le cas où ces décisions n'ont pas été reconnues nulles mais où, en fait, elles causent néanmoins un dommage.

Ce qui revient à dire qu'il y a lieu de faire à l'égard des professions organisées une distinction identique à celle que le droit administratif établit à l'égard de l'État entre les actes de gestion et les actes d'autorité, c'est-à-dire entre les actes que les particuliers pourraient faire aussi bien que l'État et dont le type est le contrat, et les actes qui ne peuvent être fait que par une autorité, par exemple l'émission d'un règlement.

Limitée aux actes d'autorité, la question de la responsabilité des professions organisées n'est réglée par aucun texte ; ce

sont donc les principaux généraux du Droit qui peuvent seuls s'appliquer, spécialement ceux qui se sont lentement dégagés de la jurisprudence du Conseil d'État.

On sait que cette jurisprudence a en premier lieu réglé la question de la responsabilité des agents employés par l'État en distinguant la responsabilité pénale qui est encourue chaque fois que l'agent s'est rendu coupable d'une infraction à une loi pénale, de la responsabilité civile qui est encourue dans tous les autres cas dommageables. Quant à cette dernière, la jurisprudence a distingué la faute de service, de la faute personnelle. Il y a faute de service, selon Berthelémy, quand l'agent croit accomplir sa fonction en commettant la faute ; il y a faute personnelle quand l'agent se sert de sa fonction pour accomplir la faute. La faute personnelle est portée devant la juridiction judiciaire, la faute de service devant la juridiction administrative.

Dans un cas comme dans l'autre, la réparation du préjudice causé sera faite, mais en cas de faute personnelle, c'est par l'agent lui-même, en cas de faute de service, c'est par l'administration qui l'emploie.

Les mêmes principes valent pour les professions organisées dans les cas où le fait dommageable peut être directement imputé à l'agent qu'elles emploient.

Reste la responsabilité que les professions organisées elles-mêmes encourrent à l'occasion de l'exercice de leur mission d'autorité, spécialement lors de l'émission de décisions ou règlements.

Si l'on applique les principes dégagés par la jurisprudence administrative, on est conduit à penser que les professions organisées n'encourent aucune responsabilité à l'égard des décisions qu'elles prennent. Prendre une décision, c'est en effet légiférer, et le droit administratif français n'admet pas que l'exercice du pouvoir législatif puisse donner lieu à réparation hors des cas où la loi elle-même le prévoit. Il en va de même d'ailleurs de l'exercice du pouvoir judiciaire en droit public. En droit professionnel, l'exercice du droit d'appliquer des sanctions aux professionnels, lorsque ce droit est accordé, comme c'est le cas des ordres par exemple, à la profession organisée, ne comporte aucune responsabilité de réparation lorsqu'il en est méusé.

A ce principe général, une exception doit être apportée en droit professionnel comme en droit public : celle qui concerne le cas où l'autorité légiférante a elle-même prévu la réparation des dommages que l'exercice de son pouvoir peut causer. L'équité, ou même la simple honnêteté, recommande qu'il en soit toujours ainsi. Il est donc opportun, chaque fois qu'une profession organisée use de son pouvoir réglementaire d'une manière qui peut porter préjudice à ses ressortissants, qu'elle organise aux frais de la profession la réparation du préjudice qu'elle va commettre.

Cette conclusion n'est que la généralisation de celle à laquelle nous étions parvenu en examinant les droits des professions organisées quant à la fermeture des entreprises de leurs ressortissants. Un plan de fermeture d'entreprises peut être conforme aux nécessités d'une bonne organisation de la profession, mais si organiser n'est pas voler, cette fermeture doit être assortie d'un régime d'indemnisation.

Il n'en reste pas moins que la garantie qu'a le ressortissant d'être indemnisé du dommage que lui cause l'exercice du pouvoir réglementaire n'est pas dans les principes généraux du Droit qui paraissent être l'application au cas des Comités de l'adage « Le roi ne peut mal faire », ni dans une prescription législative qui reste à édicter, mais dans le soin que prendra l'autorité de tutelle à refuser son visa à toute mesure qui causerait un dommage sans instituer simultanément un mécanisme d'indemnisation.

CHAPITRE VIII

LES RAPPORTS DE LA PROFESSION ORGANISÉE AVEC LES GROUPEMENTS D'ENTREPRISES

La profession organisée rassemble toutes les entreprises qui exercent la même activité professionnelle. Elle les rassemble de la manière la plus complète et la plus forte qu'on puisse imaginer, à la fois par suite du caractère doublement obligatoire de l'affiliation de l'entreprise au groupement et par l'effet des pouvoirs accordés à l'organisme professionnel pour l'organisation de ce groupement. Mais pour diverses raisons, les unes historiques, les autres psychologiques, — et justement parce que le groupement professionnel revêt un caractère obligatoire — d'aucuns pensent que l'organisation professionnelle laisse à côté d'elle une place pour des groupements d'autre nature, dont la caractéristique essentielle et commune est d'être libres.

Ainsi apparaissent deux questions. D'une part, l'existence de groupements libres est-elle compatible avec un régime d'organisation professionnelle du type obligatoire ; d'autre part, dans l'affirmative, quel doit être le mode d'articulation de ces groupements libres avec la profession organisée ?

Suivant la fonction que l'on reconnaît aux groupements libres, ces questions se posent sur le plan de la représentation, et l'on touche ainsi à ce que la langue commune désigne sous le nom de problème syndical, ou bien sur le plan de la direction professionnelle, et c'est la question des ententes qui se trouve ainsi introduite.

SECTION I. — L'organisation professionnelle et les syndicats

La profession, organisée sur le mode obligatoire conformément aux règles posées par la loi, peut-elle supporter à côté

d'elle l'existence d'un groupement libre du type syndical, tel qu'il existait sous le régime de la loi de 1884 et tel qu'il a d'ailleurs été rétabli par l'ordonnance du 27 juillet 1944 du Gouvernement provisoire de la République.

Rappelons tout d'abord les caractéristiques essentielles du syndicat de la loi de 1884. Il est fondé par contrat. Il est libre en ce double sens qu'il peut exister ou ne pas exister et que, s'il existe, en fait partie quiconque y consent. Il se propose principalement l'exercice d'une fonction représentative et accessoirement celui d'une fonction de gestion, limitée le plus souvent à des domaines qui ne modifient pas les conditions d'activité des entreprises. Enfin, le syndicat patronal, car c'est de lui seul qu'il s'agit ici, groupe, non pas les patrons envisagés comme les membres d'une classe sociale qui s'oppose aux autres, mais comme les personnes investies de la fonction économique de chef d'entreprise.

Cela étant, le syndicat ainsi conçu a-t-il des raisons d'exister dans un régime d'organisation professionnelle complet comportant l'organisation et l'exercice d'une fonction de direction, de représentation et de gestion.

En théorie et dans l'absolu, la question est : est-il concevable qu'il existe une représentation libre auprès de la représentation organisée ? La réponse est évidemment non, si la représentation est bien organisée ; car, ainsi qu'on l'a dit, la dose d'organisation qu'il convient d'appliquer à la fonction représentative est celle qui est nécessaire et suffisante pour que cette représentation soit libre et fidèle. Dès lors, on ne conçoit pas qu'il puisse y avoir plusieurs représentations qui toutes au même chef seraient libres et organisées en vue d'être le reflet le plus fidèle possible de la masse des représentés.

Dans l'hypothèse où il existe une représentation bien organisée toute autre représentation moins bien organisée dont on tolérerait la présence ne serait que celle de la minorité et n'aurait pour but inavoué que d'induire en erreur qui de droit sur les véritables sentiments de la masse des représentés. Si au contraire, la fonction représentative est mal organisée, l'existence d'une représentation libre peut avoir son intérêt, si l'on a des raisons de penser qu'elle représente mieux. Mais alors, la véritable mesure à prendre n'est pas d'instituer ou

d'autoriser une seconde représentation, présumée meilleure que la première, mais au contraire de faire en sorte que la représentation officiellement organisée soit bonne.

Ce n'est pas d'ailleurs en des termes aussi simples que s'est posé dans la pratique française du temps de l'armistice ce qu'on appelait le problème syndical.

Les termes de ce problème sont commandés non seulement par la fidélité des milieux intéressés à leurs organismes anciens, mais aussi par les dispositions très particulières et originales de la législation positive. Il existait en France sous l'armistice :

— Une fonction de direction économique confiée aux Comités d'organisation ou à des organismes analogues, au sein de laquelle on a essayé, par la création seulement amorcée de groupes professionnels administrés par un bureau élu, de créer une fonction de représentation, à titre d'ailleurs subordonné ;

— Une fonction de direction sociale confiée aux Comités sociaux nationaux des familles professionnelles ;

— Une fonction de représentation confiée aux syndicats de la Charte du Travail qui, sous réserve des dispositions transitoires qui la viciaient profondément, était organisée conformément aux principes propres à en assurer la scrupuleuse fidélité, mais qui était une représentation de classes sociales et non une représentation d'entreprises et dont par ailleurs l'aptitude à se charger de gestions était douteuse ;

— Une représentation syndicale datant d'avant guerre, inorganisée, mais entrée dans les mœurs, conçue par entreprises et non par classes sociales, assortie d'une possibilité de gestion non négligeable et dissoute en droit, quoique très vivante en fait.

Le moins que l'on puisse dire de cette situation est qu'elle était confuse et qu'elle a soulevé des questions plus complexes que la théorie ne pouvait en poser :

1^o Doit-on maintenir ce troisième organe représentatif que constituent les syndicats de la loi de 1884 ?

2^o Dans la négative qui doit assumer, du groupe créé au sein du Comité d'organisation ou du syndicat patronal de la Charte du Travail, la fonction de représentation économique et les gestions qui en sont normalement l'annexe ? (La question

de la représentation sociale ne se posait pas, étant confiée par la Charte du Travail, dans les termes les plus clairs, aux syndicats qu'elle instituait.)

A ces questions on pouvait, en premier lieu, donner une réponse tirée des textes. L'article 4 de la Charte du Travail disposait que l'organisation professionnelle était appelée à connaître de tous les aspects sociaux et économiques de l'activité professionnelle. Il posait donc le principe de la compétence universelle des organismes qui composaient l'organisation édictée par la Charte. Par ailleurs, l'article 14 de la Charte donnait pour attribution aux syndicats professionnels, sans distinction de classe sociale, l'encadrement et la représentation de leurs ressortissants.

Il résultait de la combinaison de ces deux textes qu'en droit les syndicats de la Charte du Travail exerçaient une fonction représentative dans l'ordre économique comme dans l'ordre social puisque l'article 4 indiquait que les organismes professionnels traitent de toutes ces questions réunies, mais ceci, dans l'organisation définitive annoncée par la Charte. En attendant qu'elle puisse être réalisée, un état provisoire était prévu qui comportait la juxtaposition des organismes de la Charte du Travail cantonnés dans des attributions sociales et des Comités d'organisation qui gardaient leur compétence économique.

Cet état transitoire était défini par le « toutefois » de l'article 4 précité : « Toutefois, en raison des circonstances et sauf exception prévue à l'article 39, les questions d'ordre économique resteront, jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé, dans les attributions des Comités provisoires d'organisation créés en application de la loi du 16 août 1940. »

La question précise était de savoir s'il résultait de ce texte que pendant la durée d'application du « toutefois », les syndicats de la Charte du Travail seraient, dans l'ordre économique, privés de toute fonction de représentation du fait que les questions d'ordre économique restaient de la compétence du Comité d'organisation. A notre sens, non. Ce que le « toutefois » de l'article 4 avait laissé dans la compétence des Comités d'organisation c'était ce qui y était déjà, ainsi qu'en attestait l'emploi du verbe « resteront », qui soulignait très

nettement que l'article 4 ne modifiait en rien la compétence des Comités telle qu'elle découlait de la loi du 16 août 1940.

Or, rien dans cette loi ne confie aux Comités d'organisation l'exercice d'une fonction représentative au sens où l'entend la Charte du Travail, notamment dans son article 14. Ce point ne peut faire doute, non seulement pour des arguments de texte mais encore pour des raisons qui tiennent à l'esprit de la Charte. Celle-ci faisait, en effet, de l'élection une condition *sine qua non* de la représentation, alors que d'élection dans la loi du 16 août 1940, il n'est aucunement question, ce qui prouve que le « toutefois » de l'article 4 ne conservait aux Comités d'organisation que les attributions qu'ils avaient déjà. Ils n'avaient à l'origine aucune attribution représentative au sens de la Charte, ils n'en reçurent pas davantage à la promulgation de la Charte. Dès lors, si la fonction représentative de la Charte du Travail n'est pas visée par le « toutefois » de l'article 4, il résulte du principe général posé par la première phrase de cet article, à savoir le principe de la compétence universelle des organismes de la Charte, que les syndicats de la Charte, aussi bien d'ailleurs patronaux qu'ouvriers ou autres, avaient donc dès l'origine une fonction représentative dans l'ordre économique et accessoirement la dose de fonction de gestion nécessaire pour l'exercice convenable de la représentation.

Ceci était le point de droit. En fait, où était l'opportunité ? L'opportunité était d'abord à notre sens de renoncer à donner aux groupes constitués au sein des Comités d'organisation la plénitude de la fonction de représentation économique ?

Si l'on adopte les principes que nous avons posés quant à l'organisation des quatre fonctions du groupement professionnel, on est conduit à penser que le groupe ne peut exercer la fonction de représentation du fait qu'il est subordonné à la fonction de direction et qu'il est constitué au sein de l'organisme directeur. Le groupe a son utilité, en tant qu'il est plus spécialisé que le Comité, et qu'il apporte à la préparation des décisions relatives à une profession élémentaire déterminée, sa compétence technique particulière. Mais il ne paraissait pas être constitué pour remplir efficacement une fonction de représentation.

L'opportunité n'était pas davantage à notre sens de conserver à côté des syndicats de la Charte du Travail, ceux qui ont été constitués sur la base de la loi de 1884. Sans doute avait-on pu faire valoir que ces deux catégories de syndicats ne pouvaient faire double emploi du fait de leur constitution différente.

Le syndicat de la Charte du Travail était un syndicat de personnes, c'est-à-dire, dans la classe sociale qui nous occupe, un syndicat de patrons, dont la raison d'être était d'assurer la représentation de la classe patronale par rapport aux autres classes sociales et de pourvoir en patrons les organismes tripartites auxquels la Charte confiait les pouvoirs de direction professionnelle en matière sociale. Ce caractère était notamment attesté par le fait que, quelles que soient les diverses activités de son entreprise, tout patron n'appartenait qu'à un seul syndicat, car sa personne était unique et que les syndicats de la Charte groupaient des personnes.

Le syndicat de la loi de 1884, au contraire, rassemble des chefs d'entreprises groupés selon leur activité professionnelle. Si une entreprise appartient à plusieurs professions, son chef adhérera aux syndicats correspondant à chacune des spécialités de sa maison.

Les intérêts économiques de la profession, c'est-à-dire ceux qui concernent la production ou la distribution des produits caractéristiques de la profession ne peuvent être défendus que par des groupements rassemblant ou pouvant rassembler tous les chefs d'entreprises produisant et distribuant les produits en cause.

De la comparaison de ces deux catégories de syndicats, certains commentateurs avaient tiré la distinction entre la qualité d'employeurs et celle de patron, et dès lors, ils concluaient au maintien d'une double organisation syndicale, voulant confier aux syndicats de la Charte la représentation de la classe sociale des patrons envisagée en tant qu'elle a des intérêts différents de ceux des autres classes sociales, et aux syndicats de la loi de 1884 la représentation des chefs d'entreprises, envisagée en tant qu'ils ont des intérêts communs entre eux du fait de la similitude de leurs activités.

Quelque fondée que soit cette distinction, on estime

néanmoins qu'elle ne pouvait servir de fondement au dualisme des organisations syndicales et que l'opportunité n'était pas de maintenir les syndicats de la loi de 1884 à côté de ceux de la Charte. D'abord parce que cette distinction, séduisante pour l'esprit, était souvent intraduisible dans les faits. Pour qu'elle eut pu en effet descendre dans la réalité, il eut fallu que chaque patron, si petit soit-il, pût toujours, lorsqu'il prenait une décision quelconque dans le cadre de son entreprise, savoir s'il agissait en tant qu'il appartenait à la classe sociale des patrons ou en tant qu'il exerçait une activité déterminée. C'était trop lui demander. Nous-mêmes, avouons ne pas savoir si la question du prélèvement temporaire sur les bénéfices exceptionnels qui intéresse à coup sûr les patrons, les intéresse en tant que patrons ou en tant qu'industriels. Il faut se garder dans la pratique de monter des mécanismes trop précis sur la base de définitions subtiles ; la vie est plus grossière et plus approximative que tous les détours de l'esprit de finesse.

D'autre part, les syndicats de la loi de 1884 envisagés comme organismes de représentation prêtent à la critique en raison de leur base contractuelle et de leur caractère libre. Ils se sont établis hors de toute planification et ne rassemblent souvent qu'une minorité de la profession. Ils sont, du point de vue de la technique de l'organisation professionnelle, très en retard sur ceux de la Charte, d'où nous concluons que la meilleure solution aurait été de confier la plénitude de la fonction représentative dans l'ordre économique comme dans l'ordre social aux syndicats de la Charte du Travail, à l'exclusion de tous les autres organismes qui auraient dû disparaître. Mais cette solution n'aurait été bonne que sous la réserve que quatre conditions préalables fussent remplies :

1^o Le syndicat de la Charte du Travail aurait dû rassembler tous les chefs d'entreprises exerçant une même activité professionnelle, même si cette activité n'était qu'accessoire pour eux et si en raison de leur activité principale ils étaient, en tant que membres de la classe patronale, affiliés à un autre syndicat ;

2^o Une possibilité de gestion, au moins égale à celle qu'ont assumée en fait les syndicats de la loi de 1884, aurait dû être accordée aux syndicats de la Charte du Travail ;

3° Les ressources des syndicats de la Charte du Travail auraient dû être fixées plus librement de manière qu'elles pussent atteindre le volume voulu pour assurer le financement de toutes les gestions qu'ils auraient estimé opportunes. En d'autres termes les syndicats de la Charte du Travail auraient dû cesser de trouver dans leur régime financier une cause de pauvreté et d'impuissance ;

4° La tutelle portant sur ces syndicats aurait dû changer de mains. Si l'on voulait que la fonction représentative fût libre, il ne fallait point que s'exerce sur elle la tutelle d'un organisme tripartite. Un contrôle analogue à celui qui pèse sur les sociétés anonymes aurait réalisé l'effet recherché sans donner pour autant à chaque classe sociale l'impression qu'elle était sous la surveillance de toutes les autres.

En bref, c'est parce que les chefs d'entreprises ne se sentaient pas « chez eux » au sein des syndicats de la Charte du Travail qu'ils avaient cherché à conserver l'organisation ancienne. L'impression des autres classes sociales était la même ; et c'est là sans doute l'une des raisons de l'abrogation de la Charte du Travail et du rétablissement de la liberté syndicale réalisés par le Gouvernement provisoire de la République.

SECTION II. — L'organisation professionnelle et les ententes

Selon l'article premier du projet de la loi du 3 mars 1932, l'entente était définie « toute convention, association ou décision collective conclue ou intervenue sous quelque forme que ce soit entre industriels ou commerçants à l'effet d'assujettir à une réglementation commune tout ou partie de leur activité industrielle ou commerciale ».

Plus brièvement peut-on dire que les ententes sont des contrats conclus entre deux ou plusieurs producteurs ou distributeurs en vue d'aménager les conditions de la concurrence qu'ils se font entre eux.

Les deux éléments constitutifs de l'entente sont, en bref : d'une part, sa base contractuelle, d'autre part son but, qui est de limiter — parfois jusqu'à la suppression, réalisée par l'institution d'un monopole de fait — la concurrence que

les professionnels d'une même branche d'activité se font entre eux dans un régime de liberté.

Ainsi définies, les ententes apparaissent incontestablement comme un moyen de parvenir à une organisation réelle des professions. Cette affirmation découle non seulement de la comparaison qu'on peut établir entre le but de l'entente et la notion d'organisation réelle des professions, telle qu'elle a été dégagée au chapitre II ci-dessus, mais encore de la lettre même de la plus importante loi d'organisation économique, celle du 16 août 1940, aux termes de laquelle (art. 2, 4^o) « les Comités sont chargés d'émettre les règles générales régissant l'activité des entreprises en ce qui concerne notamment... la régularisation de la concurrence... ».

Du rapprochement de ces textes découle le théorème suivant : dès l'instant qu'une fonction de direction professionnelle est instituée, les résultats que se proposent les ententes peuvent aussi bien être obtenus par l'exercice du pouvoir réglementaire dont cette fonction est investie.

L'entente, en effet, apporte des modifications diverses à l'activité des entreprises adhérentes. Ces modifications sont imposées aux adhérents par voie contractuelle, mais rien n'empêche qu'elles le soient par voie réglementaire, c'est-à-dire rien n'empêche que des décisions obligatoires viennent modifier l'activité des entreprises de la même manière que le ferait une entente.

Non seulement, la réglementation de la concurrence peut être aussi bien obtenue par l'exercice du pouvoir réglementaire que par l'entente, mais elle peut même l'être mieux. L'exercice du pouvoir réglementaire présente, en effet, par rapport à la voie contractuelle, trois supériorités : d'abord l'obligation édictée par le règlement est applicable à toute la profession, ce qui revient à dire qu'il ne se pose plus de ces questions de dissidence dont on sait qu'ils sont le principal écueil des ententes et qu'ils en restent un des problèmes non résolus. D'autre part, la règle prise en application de la loi comporte des sanctions généralement beaucoup plus fortes que ne peut en instituer un contrat ; par exemple, l'affichage de la sanction prise à la porte de l'établissement délinquant, l'insertion dans la presse, l'interdiction d'exercer

la fonction de chef d'entreprise temporairement ou définitivement dans une entreprise ou dans une profession déterminées ou bien même dans aucune profession sont des sanctions dont on imagine difficilement qu'elles puissent être instituées par contrat. Enfin, l'application du règlement peut être vérifiée par des moyens d'investigation et de contrôle meilleurs que n'en peuvent instituer les contrats. Dans les lois d'organisation professionnelle bien faites, un droit d'investigation et un droit de communication sont institués au profit des organismes professionnels directeurs pour leur permettre de vérifier l'application des décisions prises et de découvrir, le cas échéant, les infractions. En outre, l'infraction, une fois découverte, est susceptible d'être prouvée par procès-verbal, ce qui a pour effet à tout le moins de renverser la charge de la preuve. Certaines de ces dispositions sont difficiles à instituer par contrat, d'autres ne peuvent l'être que par la loi.

Malgré les avantages du règlement sur l'entente, il est un fait que les professionnels préfèrent s'organiser par la voie des ententes. Les raisons d'une telle préférence sont diverses ; elles ne sont pas toutes avouables. La première est d'ordre psychologique. Nos concitoyens préfèrent généralement prendre part à la préparation des mesures qui les concernent plutôt que de les subir purement et simplement lorsqu'elles sont édictées par l'autorité supérieure. C'est là une préférence qui relève de la psychologie plutôt que de la raison, mais à laquelle il n'est pas décommandé *a priori* de sacrifier. Les professionnels préfèrent aussi les ententes parce qu'ils ont l'impression d'être, dans leur sein, loin des yeux de toute autorité publique ou professionnelle. Quoique le contenu d'un contrat d'entente puisse être le même que celui d'un règlement professionnel, l'un laisse subsister l'impression d'une certaine dose de liberté, l'autre au contraire fait figure d'étroit interventionnisme. C'est là également une préférence de nature psychologique à laquelle, toutes choses égales par ailleurs, il n'est pas mauvais de céder. Mais, et c'est là qu'apparaît le caractère inavouable de la préférence indiquée, si les professionnels souhaitent par la voie de l'entente se tenir loin des yeux de toute autorité

publique ou professionnelle, c'est sans doute qu'ils veulent organiser leur activité d'une manière qui ne satisferait ni l'une ni l'autre de ces autorités. A proprement parler, l'entente souhaite réaliser l'intérêt commun des professionnels, alors que les autorités ont en vue l'intérêt professionnel lui-même ou l'intérêt général.

De la définition de l'entente et de la préférence psychologique que lui manifestent souvent les milieux professionnels naît le problème des ententes en régime d'organisation professionnelle. Il tient en deux questions :

— 1^o Convient-il que des ententes puissent être contractées dans un régime de professions organisées ?

— 2^o Si oui, quels rapports l'entente doit-elle entretenir avec la profession organisée ?

Reprenons chacun de ces deux points.

1^o Convient-il que des ententes puissent être contractées en régime de professions organisées ?

A priori et en suivant les seules indications de la raison pure, la réponse serait négative. D'abord, en effet, les ententes sont inutiles, puisqu'ainsi qu'on l'a vu leur objet peut être tout aussi bien réalisé par l'exercice du pouvoir réglementaire qui présente par ailleurs les avantages que nous avons dits auxquels il convient d'ajouter, dans l'ordre pratique, la célérité de la procédure. Il est en effet infiniment plus simple pour un directeur responsable de Comité d'organisation, par exemple, de prendre un règlement que pour les membres d'une même profession de se mettre d'accord sur le texte d'un contrat.

En outre, il apparaît même que les ententes puissent être nuisibles. Elles peuvent être en effet une cause de désordre par la superposition qu'elles créent de plusieurs instances organisatrices. Organiser la profession est le métier de l'autorité directrice professionnelle ; c'est également le but que se propose l'entente. Il n'a jamais été admis par personne que l'ordre puisse naître de l'identité de compétence reconnue à plusieurs organismes différents. Elles peuvent nuire en outre à l'unité de la politique professionnelle car elles font échapper au pouvoir du directeur de la profession des matières qui sont de son ressort. Elles peuvent avoir

enfin, dans certains cas, un fondement différent de celui de l'autorité organisatrice, puisqu'elles se proposent souvent la réalisation de l'intérêt commun des professionnels et non celle de l'intérêt général, c'est-à-dire qu'en définitive elles favorisent des conflits d'intérêts et de politiques dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils sont stériles.

Pratiquement, plusieurs rectificatifs doivent être apportés à cette position par trop absolue. On peut concevoir, tout d'abord, l'entente comme le prolongement du pouvoir réglementaire, un peu à la manière d'un règlement d'administration publique qui vient préciser le détail d'application des règles posées par une loi. L'entente envisagée comme un moyen de fixer le détail d'application des décisions réglementaires n'est nullement incompatible avec l'exercice du pouvoir réglementaire et même lui porte secours.

D'autre part, il peut y avoir des domaines qui n'intéressent pas l'autorité directrice de la profession et dont, par suite, il n'y a pas de raison que les ententes ne s'emparent pas. L'autorité directrice s'intéresse à tout ce qui touche de près ou de loin sa politique, mais sa politique peut ne pas couvrir tout le champ de l'activité professionnelle, ou elle peut être conçue dans un espace de temps plus large que l'action quotidienne du chef d'entreprise, ou même, par nature, certains objets n'intéressent pas l'autorité directrice en tant, par exemple, qu'ils ne concourent pas directement à l'activité productrice ou distributrice de la profession.

Dans tous ces cas aucune bonne raison ne s'oppose à ce que des ententes puissent être contractées. Par exemple, les membres d'une même profession dans une même localité se mettent d'accord sur des heures d'ouverture des magasins ou sur leur représentation dans les foires et marchés de la région, etc. La vie professionnelle comporte un grand nombre d'objets beaucoup trop minces pour relever d'une direction et qui constituent le champ laissé ouvert à toutes les libertés.

Au surplus, même lorsque l'objet de l'entente intéresse l'autorité directrice de la profession, celle-ci peut trouver dans la conclusion d'une entente certains avantages par rapport à l'exercice de son pouvoir réglementaire : un avantage de plus sage gouvernement par l'association qu'elle

réalise des intéressés à l'œuvre de direction professionnelle et par les satisfactions psychologiques qu'elle leur donne. En d'autres termes, l'entente transforme les assujettis à la réglementation professionnelle en auxiliaires et en associés de l'autorité directrice ; un avantage de meilleur gouvernement aussi, si le domaine qu'il s'agit de régler présente des aspects techniques ou nécessite des mesures de détail très particulières pour lesquelles l'autorité directrice se sent mal informée et dont il lui apparaît meilleur de laisser le règlement aux intéressés eux-mêmes.

Enfin, rappelons que tout ce qui n'est pas défendu est permis : si l'autorité directrice de la profession ne statue pas dans un domaine qui relève de sa compétence, autrement dit, si elle ne fait pas entièrement son métier, on ne voit pas au nom de quoi cette matière ne pourrait pas être réglée par voie de contrat conclu entre les intéressés, à tout le moins jusqu'au moment où l'autorité directrice sortira de sa réserve. Rien n'est plus contraire aux lois d'un heureux développement de la vie et de la continuité du progrès que de s'octroyer une compétence ou une fonction dans le seul but de n'en pas user.

En définitive donc, la notion d'entente n'est pas du tout incompatible dans certaines limites avec un régime d'organisation des professions ;

2^o Quels rapports doivent donc s'établir entre les ententes et les professions organisées ?

Les rapports qui doivent s'établir entre les ententes et les professions organisées sont dominés par une distinction fondamentale entre, d'une part les ententes qui n'intéressent pas l'organisation réelle de la profession et les ententes qui sont une mesure d'organisation réelle des professions.

Les ententes qui n'intéressent pas l'organisation professionnelle doivent être purement et simplement laissées sous le régime du droit commun c'est-à-dire qu'elles doivent rester libres, qu'elles ne sont pas susceptibles d'extension par voie d'autorité et que doit demeurer entier le problème de la dissidence, qu'elles ne sont sanctionnées que selon les termes du contrat d'entente et qu'elles sont, le cas échéant, passibles de l'article 419 du Code pénal qui réprime le délit

de coalition. Enfin, ces ententes qui n'intéressent pas l'organisation professionnelle doivent être sans rapport avec l'autorité directrice de la profession, toutefois sous une essentielle réserve : en tout état de cause, en effet, il appartient à l'autorité directrice professionnelle d'apprécier en toute souveraineté le domaine possible des ententes libres ; c'est à elle à définir le critère général qui permet de distinguer les ententes étrangères à l'organisation professionnelle de celles qui la réalisent ou à apprécier chaque cas particulier. Étant responsable de l'organisation réelle de la profession, c'est cette autorité directrice qui doit savoir en quoi consiste sa mission et par suite déterminer ce qui la touche et ce qui lui est étranger.

Pour rendre plus opérante cette faculté qu'il est indispensable de reconnaître à la profession organisée quant au tracé des frontières entre les ententes qui n'intéressent pas l'organisation professionnelle et celles au contraire qui y concourent, il serait sage de décider par la voie législative que toute entente contractée doit faire l'objet d'une déclaration à la profession organisée de qui les membres relèvent et d'imposer à la profession organisée l'obligation de prendre, sous les tutelles et moyennant les recours de droit dans un délai déterminé une décision de classement ; de la sorte, l'entente libre, tout en restant soumise aux règles de droit commun et sans que sa liberté soit en rien diminuée, aurait à tout le moins un état civil. Les ententes qui touchent à l'organisation professionnelle seraient bien évidemment soumises à la même obligation de déclaration et feraient aussi l'objet d'une décision de classement, puisque les ententes n'étant pas caractérisées au moment où elles sont déclarées, l'obligation de déclaration doit bien évidemment s'appliquer à toutes.

Si la profession organisée classe une entente déclarée dans la catégorie de celles qui intéressent l'organisation professionnelle, cette profession et cette entente doivent entretenir des rapports étroits, mais ces rapports, une fois l'entente conclue, sont les mêmes que l'entente soit issue de l'initiative des intéressés ou au contraire de celle de l'organe directeur de la profession.

Au sujet des ententes qui intéressent l'organisation professionnelle, il convient en effet de noter, en observation préliminaire, qu'un Comité conscient de sa mission et de sa responsabilité ne doit pas attendre que quelqu'un dans la profession prenne l'initiative de l'entente ; c'est au contraire le plus souvent à la profession organisée, à la lumière des informations qu'elle a réunies et compte tenu de la politique professionnelle qu'elle a fixée, qu'il appartient, dans les cas où la conclusion d'une entente lui apparaît meilleure que la prise d'un règlement, de prendre l'initiative de cette entente. Cette initiative doit être, par ses soins, portée à la connaissance des intéressés en même temps qu'elle fixe le but et les modalités essentielles de l'entente. Ce but et ces modalités étant acceptés par les intéressés, convaincus le cas échéant par cet argument que, faute d'une entente, il sera fait un règlement, les intéressés rédigent les clauses complètes de l'entente et c'est alors à la profession organisée qu'il appartient d'approuver les termes de l'entente dès qu'ils sont arrêtés par les parties. En bref, le rôle de la profession organisée ne consiste pas seulement à attendre les initiatives venues d'en bas et à statuer à leur sujet, car on ne sait pas par référence à quoi une autorité professionnelle qui n'aurait pas arrêté une politique professionnelle pourrait approuver ou non les termes de l'entente proposée ; il consiste à fixer la politique professionnelle, et, s'il apparaît que certain de ses aspects doivent ou peuvent être réalisés par voie d'ententes, à en prendre l'initiative, plutôt que d'attendre qu'elle lui vienne des milieux professionnels plus lents parce que moins informés qu'elle-même.

Mais puisque l'entente réalise, par les procédés qui lui sont propres, un aspect de la politique professionnelle aussi bien que pourrait le faire le règlement, et puisque le règlement pourrait être pris, modifié, appliqué, contrôlé par la profession organisée, il apparaît que l'entente, envisagée comme mode de réalisation de la politique professionnelle, ne doit en aucune manière diminuer les pouvoirs que la profession organisée aurait eus si elle avait traité la même matière par voie de décision.

Cette observation est à la base des pouvoirs qu'une

bonne législation devrait reconnaître aux professions organisées à l'égard des ententes contractées entre ses professionnels.

Le premier des pouvoirs que la législation doit reconnaître à la profession organisée sur les ententes contractées dans son sein, c'est le pouvoir d'approbation des clauses de l'entente. Cette approbation, obligatoire pour les seules ententes qui intéressent l'organisation réelle des professions, doit être donnée par référence à la politique arrêtée par l'autorité professionnelle et seules doivent être approuvées par ses soins les ententes qui réalisent cette politique.

Mais comme l'application d'une entente peut toujours révéler des inconvénients qui n'étaient pas apparus au moment de l'approbation de ses statuts, il importe que la loi accompagne le pouvoir d'appréciation d'une contre-partie. Celle-ci doit être cherchée, non pas dans un pouvoir de dissolution qui ne serait guère concevable en raison de la forme contractuelle adoptée pour la naissance de l'entente, mais au moins dans le pouvoir de suspendre son application.

Enfin, un troisième pouvoir doit être reconnu et qui consiste dans le droit de contrôler l'application de l'entente. Si en effet les résultats que se propose l'entente avaient été recherchés par la voie du règlement professionnel, la profession aurait eu le droit de vérifier l'application de ce règlement. Il faut donc, si l'on ne veut pas porter atteinte à ses pouvoirs et à sa responsabilité qu'elle ait aussi celui de vérifier l'application de l'entente.

Les pouvoirs d'approbation, de suspension et de contrôle sont indispensables en tout état de cause et constituent le minimum de ce qu'il convient d'accorder à la profession organisée si on ne veut pas la priver des moyens d'assumer sa mission. Mais on peut aller plus loin. Convient-il que la profession organisée prête à l'entente l'appui de son bras séculier pour lui permettre de résoudre le problème de la dissidence ? En d'autres termes, la profession organisée doit-elle disposer du pouvoir d'étendre à tout ou partie de la profession l'entente conclue entre certains de ses membres ? Une telle possibilité d'extension constitue, on se le rappelle, l'objet d'un projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 12 janvier 1935 et connu sous le nom de

projet de loi Marchandreau-Flandin. Le projet permettait d'étendre par décret à toutes les entreprises intéressées une entente conclue entre certains membres de la profession, sous réserves que trois conditions soient réunies ; la branche d'activité intéressée devait se trouver dans une situation particulièrement gravée du fait des circonstances générales ; il fallait que la branche de production tint une place importante dans l'économie nationale ; il fallait enfin que les entreprises ayant conclu l'entente comprissent au moins les deux tiers du nombre des entreprises de la profession et réalisent au moins les trois quarts de son chiffre d'affaires total. Ce projet de loi, difficilement adopté par la Chambre des Députés, se perdit dans les sables du Sénat. Quoi qu'il en soit, il présentait l'intérêt d'apporter une solution assez raisonnable au problème de la dissidence, qui aujourd'hui encore demeure posé. Mais l'extension que la loi se proposait de réaliser par décret en un temps où il n'existait pas d'autorité professionnelle, les circonstances actuelles conduiraient à en remettre la possibilité aux professions organisées, de telle sorte que la question précise est la suivante : convient-il que les professions organisées aient le pouvoir d'étendre les termes d'une entente à ses dissidents par la voie d'une décision dûment homologuée par le Commissaire du Gouvernement et soumises à toutes les voies de recours de droit ?

On remarquera que même sans aucune législation spéciale en la matière, les Comités ont toujours le droit de transformer une entente en un règlement. Il suffit de prendre une décision reproduisant exactement les termes de l'entente, à cela près que les clauses contractuelles seront transformées en dispositions impératives, ce qui peut résulter d'un simple changement dans la personne et le temps des verbes employés, et ne présente que des difficultés d'ordre grammatical. Reste une deuxième éventualité, qui consisterait à prendre une simple décision d'extension. A la vérité, on ne voit pas très bien la nécessité qu'une loi vienne consacrer un tel pouvoir. Sans doute, peut-il être conforme à une saine conception de l'organisation réelle, des professions que la dissidence d'une entente puisse dans certains cas être réduite. Sans doute, pour les raisons psychologiques déjà dites, peut-il

apparaître préférable que l'entente garde son caractère contractuel. De ce fait la faculté d'extension peut paraître justifiée. Mais on remarquera que dans le projet de loi Marchandeaup-Flandin, comme dans l'hypothèse d'une extension réalisée par la voie d'une décision de la profession organisée, le caractère contractuel de l'entente subit un coup sérieux et disparaît même aux yeux des dissidents qui se trouvent, par hypothèse, en présence d'une disposition impérative, laquelle leur est applicable exactement comme s'il n'y avait pas d'entente, et en fait, il n'y en a pas pour eux, puisqu'ils n'ont pas souscrit aux termes de l'entente.

Cela étant, on peut reconnaître aux professions organisées ce pouvoir d'extension, mais il faut bien se persuader que l'entente n'est plus alors qu'une façade, derrière laquelle on trouve en réalité une disposition impérative, juridiquement indiscernable d'une décision réglementaire. Si toutefois les professions intéressées ont le goût des ententes, il paraît sans inconvénient que ce goût soit respecté.

Les ententes ainsi déclarées, approuvées, le cas échéant suspendues, et en tout état de cause contrôlées, perdent aux yeux des ressortissants les trois quarts de leurs vertus, qui sont d'être libres et étrangères à toute autorité publique ou professionnelle. Mais le fait que de telles ententes sont approuvées et contrôlées par l'autorité professionnelle leur donne un sérieux caractère de légitimité. C'est pourquoi nous pensons que de telles ententes devraient explicitement échapper, en vertu d'une disposition législative expresse, aux menaces de sanctions que l'article 419 du Code pénal fait peser aujourd'hui sur toutes les ententes. Ce serait là la contre-partie de leur liberté perdue, mais cette contre-partie est conforme aux exigences de la plus rigoureuse logique. Tant que les hommes restent libres, ils peuvent faire, dans l'ordre économique, ce que bon leur semble, à condition qu'ils le fassent sous la double sanction d'une responsabilité civile et d'une responsabilité pénale ; mais à partir du moment où ils sont encadrés dans une hiérarchie économique, à partir du moment où, par conséquent, leurs agissements sont soumis à l'autorité d'un organisme supérieur, leur responsabilité devient hiérarchique et non pas judiciaire. Il est donc tout naturel

que les lois pénales ne soient pas applicables à des agissements qui sont faits conformément aux instructions ou aux autorisations reçues. Ce recul du domaine pénal qui se résorbe dans celui de la tutelle économique est donc ici conforme à la nature des choses.

L'idée de distinguer les ententes en deux catégories, suivant qu'elles concernent ou non l'organisation professionnelle et de faire échapper l'une des catégories à l'article 419 du Code pénal n'est pas entièrement nouvelle. On la trouve, sous la forme qu'imposait le régime libéral de l'époque, dans un projet de loi déposé par M. Paul Reynaud et Louis Rollin, le 3 mars 1933, aux termes duquel les ententes se divisaient en deux catégories : celles qui, conclues et exécutées dans les conditions du droit commun, restaient soumises à toutes les menaces que faisait peser sur elles la législation pénale en vigueur ; et les autres qui, à titre facultatif, faisaient l'objet d'une déclaration au ministre du Commerce et d'une inscription à un registre tenu par ses soins, et pour lesquelles l'action pénale de l'article 419 ne pouvait être mise en mouvement que par le ministère public à la demande du seul ministre du Commerce.

Ce projet tendait à établir une distinction entre les bonnes et les mauvaises ententes, mais laissait aux intéressés eux-mêmes, comme c'était normal en régime libéral, le soin d'effectuer, par la déclaration ou l'absence de déclaration, ce classement. Depuis que la France vit en régime d'organisation professionnelle, un classement s'impose également, mais réalisé suivant un critère sérieux et dont l'application soit confiée à l'autorité professionnelle, au lieu d'être laissée à l'appréciation des intéressés. C'est bien un tel classement qui est proposé au texte.

SECTION III. — Aperçu critique du droit positif français pendant le temps de l'armistice

Le droit positif français a complètement négligé, pendant l'armistice, d'aborder directement le problème des ententes. Aucune disposition n'a été prise à son égard sur le plan législatif qui soit comparable aux projets de lois précités. En

d'autres termes, le cadre libéral dans lequel les ententes se développaient avant guerre est resté intact et aucune mesure n'a été prise directement pour intégrer cette forme d'organisation professionnelle dans le régime d'organisation institué sous l'armistice.

On a toutefois légiféré sur cette question de biais, sans même d'ailleurs l'aborder directement, au sujet des seules professions organisées sous la forme de Comités d'organisation.

Le droit positif français pendant le temps de l'armistice était donc, sur la question du rapport des groupements d'entreprises avec les professions organisées, la juxtaposition incomplète de deux législations indépendantes et passablement contradictoires, l'une, la législation pénale du régime libéral qui se proposait de sanctionner les abus possibles des ententes, l'autre, la législation de l'organisation professionnelle qui essayait d'articuler les groupements d'entreprises avec les Comités d'organisation.

Seule, en effet, parmi les textes d'organisation professionnelle, la loi du 16 août 1940 a prévu l'existence possible de groupements d'entreprises constitués hors du sein des professions organisées et, par suite, la nature des rapports qui s'établissent entre eux.

La loi du 16 août 1940 dispose à cet égard : « à compter de la publication de l'arrêté ministériel portant institution du Comité d'organisation, les syndicats, associations, groupements et organismes quelconques se proposent un rôle de représentation, de défense ou, de manière générale, d'action dans la branche d'activité considérée, sont placés sous le contrôle du Comité, qui peut exiger de chacun d'eux la production de pièces et documents quelconques, se faire représenter aux réunions des Comités ou Conseils, et subordonner à son approbation préalable l'exécution des décisions prises ».

Quoique ce texte ne vise pas explicitement les ententes, il leur est sans nul doute applicable, car celles-ci sont bien « des groupements se proposant une action dans la branche d'activité considérée ». Il résulte de ce texte qu'un Comité d'organisation possède au regard des ententes conclues entre ses ressortissants trois pouvoirs : un droit de communication grâce auquel il peut être tenu exactement informé de l'action

de l'entente, un droit de présence grâce auquel il parfait son information et, le cas échéant, peut plaider auprès de l'entente la cause de la politique professionnelle arrêtée par le Comité, enfin un droit de tutelle tout à fait analogue à celui que l'État possède sur les Comités puisqu'il consiste à subordonner à l'approbation préalable l'exécution des décisions prises.

Une telle disposition, dans le secteur où elle est applicable, est, somme toute, assez satisfaisante, puisqu'elle permet à la profession organisée de s'opposer à toute action qui serait contraire à la sienne. Toutefois, elle présente deux faiblesses ; d'une part, faute d'être suffisamment explicite et faute aussi d'avoir imposé aux ententes une déclaration d'existence sous la sanction de la nullité des ententes non déclarées, ce texte est difficilement applicable car la profession organisée n'est pas systématiquement tenue au courant des ententes contractées ; d'autre part, il faut bien reconnaître que, sans doute à cause du caractère implicite du texte et d'une mauvaise composition de certains organes directeurs des professions, ce texte est peu passé dans la réalité sauf à l'égard des ententes constituées à l'initiative du Comité.

Cette législation est enfin partielle en ce qu'elle ne touche que l'articulation des ententes avec les professions organisées sur la base de la loi du 16 août 1940 et ne dispose rien quant aux professions relevant d'autres régimes d'organisation ni quant à ce qu'il adviendra au moment de l'abrogation du régime provisoire édicté par cette loi.

De telle sorte qu'en fait, sinon en droit, le problème du rapport des ententes et des professions organisées ne pouvait être tenu pour résolu sous l'empire de la législation de l'armistice.

C'est là une lacune que le droit positif se doit de combler dès l'instant qu'il comporte des régimes d'organisation professionnelle.

En définitive, il est urgent qu'à l'égard des ententes des dispositions législatives soient prises tendant :

— à soumettre toutes les ententes à une déclaration obligatoire ;

— à confier à la profession organisée le soin de classer les ententes selon qu'elles intéressent ou non l'organisation réelle des professions ;

— à renvoyer au droit commun les ententes qui n'intéressent pas l'organisation réelle des professions ;

— à soumettre les ententes qui intéressent l'organisation réelle des professions à autorisation pour leur statut et à surveillance pour leur application ;

— à faire échapper les ententes qui intéressent l'organisation réelle des professions à l'application de l'article 419 du Code pénal.

C'est à ces conditions seulement que les ententes, dont il convient de répéter qu'elles recueillent la préférence des intéressés sur tout autre mode d'organisation, peuvent jouer dans la profession un rôle qui les fasse concourir à la réalisation de la politique professionnelle et cessent d'observer, comme aujourd'hui, à l'égard des professions organisées, une attitude qui hésite entre l'opposition et l'indifférence.

CHAPITRE IX

LES FRACTIONNEMENTS DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

La profession organisée forme un tout. Les critères retenus pour sa constitution tendent vers cette fin. Tout d'abord, en effet, ils assurent une unité de finalité économique, car la profession se définit par la similitude des activités des entreprises qui la composent et, par suite, par la similitude des buts vers lesquels tendent ces activités. Ils assurent ensuite l'homogénéité des différents éléments constitutifs de la profession, puisque ceux-ci, poursuivant la même activité, se ressemblent par leurs caractéristiques techniques et par leurs intérêts économiques.

A cette unité qui découle de la nature des choses, la reconnaissance, par la loi, de la profession ajoute un élément d'unité d'ordre institutionnel, qui réside dans la personification juridique de la profession, dans l'existence d'un patrimoine professionnel, dans l'organisation de sa représentation, dans ses services administratifs et, d'une manière générale, dans sa vie juridique, administrative, financière et pour tout dire, publique.

Mais une fois reconnue par la loi, la profession organisée, cherchant à développer son activité et à satisfaire à sa mission, est conduite à traiter de questions nombreuses et complexes et souvent très différentes les unes des autres. A l'égard de ces questions, des classements sont concevables et lorsqu'ils sont réalisés, l'idée vient naturellement qu'ils permettent sur le terrain pratique une utile application du principe de la division de travail. Spécialiser les organismes qui résolvent chaque catégorie de problèmes, c'est en effet rendre plus facile et meilleure la solution de ces problèmes.

A la vérité, c'est déjà ce principe de la division du travail qui a présidé à l'élaboration de la distinction exposée ci-dessus entre les quatre fonctions de l'organisation professionnelle : direction, représentation, gestion, organisation. Mais quant à cette distinction, on remarquera qu'elle ne se justifie pas seulement par de simples raisons de commodité ; elle découle d'une nécessité imposée par la nature des choses. Il n'est pas concevable, ainsi qu'on l'a montré, que l'organisation professionnelle puisse satisfaire à sa pleine mission sans cette division ; il y a en effet entre ces quatre fonctions ou, tout au moins entre certaines d'entre elles, notamment entre la direction et la représentation, des incompatibilités telles qu'aucun organisme ne peut les assumer toutes à la fois et que l'exercice complet de l'une des fonctions interdit en fait le correct accomplissement de l'autre.

On mentionne ici simplement pour mémoire ce mode de fractionnement de l'organisation professionnelle, parce que sa place doit être marquée dans une revue des principales décompositions dont est susceptible l'organisation professionnelle. Mais il en est d'autres qui ne s'imposent pas avec la même nécessité et qui se fondent simplement sur des considérations de commodité, telles d'ailleurs que presque toujours on a, en fait, réalisé ces décompositions et qu'elles sont recommandables en raison. Toutes ne sont pas, au surplus, également justifiées ; il en est même qui sont arbitraires et qu'il convient de proscrire dans une organisation rationnelle.

Les principaux fractionnements de l'organisation professionnelle s'établissent selon la matière, le territoire ou la dimension des entreprises.

SECTION I. — Les fractionnements selon la matière

On peut faire un premier classement des questions traitées par l'organisation professionnelle selon leur nature, que ces questions concernent d'ailleurs l'une ou l'autre des quatre fonctions de l'organisation professionnelle. Ce fractionnement procède d'une analyse qu'on va présenter. Il a été assez souvent réalisé dans les institutions du temps de l'armistice, mais, à l'usage, les difficultés de son application sont apparues si

grandes que de bons esprits en sont venus à considérer qu'il n'était pas souhaitable et à marquer leur préférence pour un mode d'organisation professionnelle qui ne le réalise pas.

L'analyse des matières traitées par l'organisation professionnelle conduit à distinguer « l'économique », « le social » et « le professionnel », dont la synthèse porte le nom de « corporatif ».

§ 1. La distinction de l'économique du social et du professionnel

Une première distinction est traditionnelle, celle de l'économique et du social. Cette distinction repose sur une différenciation d'intérêts et de personnes que révèle l'observation des faits.

Une grossière approximation permet en effet de distinguer :

1^o les questions qui intéressent principalement les chefs d'entreprises, parce qu'elles sont directement relatives à l'activité de leurs entreprises et que, par suite, elles déterminent leurs bénéfices. Telles sont les questions de prix, les ententes, la dimension et la structure des entreprises, les questions de marchés, de commerce extérieur, de tarifs de transports, de régime des changes, etc. ;

2^o les questions qui intéressent principalement les salariés, parce qu'elles déterminent les conditions de leur travail quand ils sont dans les bureaux ou ateliers de leurs patrons, et leur niveau de vie quand ils en sont sortis. Ce sont les questions de durée du travail, de repos hebdomadaire, d'accidents du travail, de sursalaire familial, d'assistance, de chômage, de secours mutuel, de coopératives, de cantines, etc.

Les premières sont dites économiques ; les autres sont dites sociales.

Cette distinction entre l'économique et le social appartient au fonds commun intellectuel des gouvernants et des gouvernés lorsqu'ils pensent aux problèmes d'organisation professionnelle. Elle a tout naturellement inspiré les lois d'organisation professionnelle promulguées pendant le temps de l'armistice.

La première est la plus retentissante consécration de cette distinction a été faite par la loi du 16 août 1940 concernant

l'organisation provisoire de la production industrielle. Aux termes de son exposé des motifs, cette loi se limite volontairement aux questions économiques, tout en reconnaissant d'ailleurs l'existence des questions sociales et leur solidarité avec les premières.

Provisoire, selon ce que le législateur en a lui-même disposé, parce qu'elle ne traite que les questions économiques, la loi du 16 août 1940 devait être remplacée par une loi définitive instituant un régime d'organisation professionnelle compétent à la fois pour les questions économiques et sociales et qui, dans le fait, a été la loi du 4 octobre 1940 dite « Charte du Travail ».

Mais la loi du 16 août 1940 ne s'est pas bornée, dans son exposé des motifs, à disposer qu'elle ne réglait que l'économique. Dans son article 2 elle a donné une énumération des pouvoirs des Comités d'organisation qui peut être tenue pour une revue assez complète des questions qui constitue cet « économique ». On relève les questions suivantes : moyens de production, stocks, effectifs de la main-d'œuvre, programmes de production et de fabrication, acquisition et répartition des matières premières et des produits accessoires, problème de la qualité, conditions d'emploi de la main-d'œuvre, modalités des échanges des produits et des services, problème de la concurrence, questions de prix des produits et des services.

La distinction ainsi faite par la loi du 16 août 1940 a été maintenue provisoirement par la loi du 4 octobre 1940 dite « Charte du Travail », par la disposition de son article 4 qu'on a déjà nommé le « Toutefois de l'article 4 », aux termes duquel les questions d'ordre économique restent de la compétence des Comités d'organisation. Ainsi la Charte du Travail répétait-elle et confirmait-elle la distinction déjà établie le 16 août 1940 entre l'économique et le social.

Cette distinction repose dans une certaine mesure sur des réalités.

La première est la séparation des classes sociales dans un régime capitaliste. Dans un régime économique qui comporte l'appropriation privée des moyens de production, le chef d'entreprise se procure la main-d'œuvre dont il a besoin par le jeu d'un contrat de louage de service, dit contrat de travail. Ce

contrat de travail, quelle que soit la nature du travail, a toujours pour effet de diviser les agents de la production en deux catégories réellement distinctes, ceux qui, dans ce contrat, doivent leur capacité de travail et ceux qui doivent le salaire. Ainsi naissent la classe des employeurs ou patrons et celle des salariés, ouvriers ou employés.

L'existence de classes sociales distinctes a été reconnue et sanctionnée par la Charte du Travail, notamment dans son mode d'organisation de la fonction représentative. La Charte du Travail a d'ailleurs distingué, non pas deux classes sociales, mais bien cinq, qui groupent respectivement les employeurs, les cadres supérieurs, les agents de maîtrise, les ouvriers et les employés. A chacune de ces classes sociales correspond un système de syndicats, d'unions et de fédérations propre. Mais pour la constitution des organismes interclasses, ces cinq classes sociales ont été réparties en trois groupes : les employeurs, les employés supérieurs et agents de maîtrise, les ouvriers et employés.

On peut discuter indéfiniment la question de savoir combien il y a de classes sociales. *A priori*, l'analyse des contrats de travail en fait apercevoir deux puisqu'il y a deux parties à tout contrat de cette nature. Mais la distinction des classes sociales n'est pas simplement faite pour la satisfaction de l'esprit, elle a principalement pour objet de donner un fondement solide à l'institution d'organismes représentatifs. Ainsi qu'on l'a déjà dit, la représentation, pour être significative, doit émaner de collectivités composées d'individus ayant des intérêts similaires ; d'où il apparaît qu'il doit être reconnu autant de classes sociales que de catégories différentes d'intérêts.

Certes, le degré de cette différenciation prête à des appréciations subjectives et par suite le nombre de classes sociales qu'il convient de distinguer est sujet à controverse. Au reste, plus on reconnaît de classes sociales, plus il se pose de problèmes de frontières entre les diverses classes reconnues. Néanmoins, il semble bien que la distinction des cinq classes sociales qu'avait faite la Charte du Travail corresponde sensiblement à la nature des choses. Les employés et les ouvriers se distinguent en effet par les conditions de leur

travail, les agents de maîtrise et les ouvriers par leur mode de rémunération et le degré de leur responsabilité, les cadres supérieurs et les agents de maîtrise par leur différence de formation professionnelle et de niveau social.

Mais bien que dans une première vue des choses, les cinq classes sociales reconnues par la Charte du Travail parussent suivre de très près la réalité, deux difficultés principales ont surgi lorsqu'il s'est agi de ranger effectivement dans les classes sociales de la Charte les diverses catégories de personnels.

La première touche au critère qui permet de distinguer l'employé de l'agent de maîtrise ou de l'agent des cadres supérieurs. Deux conceptions étaient en effet possibles ; on pouvait s'arrêter à un critère tenant à la formation personnelle des intéressés et, par exemple, décider qu'appartiendraient à la classe des agents des cadres supérieurs tous les collaborateurs des entreprises ayant suivi jusqu'à leur terme un cycle d'enseignement supérieur ; on pouvait aussi s'arrêter au critère des fonctions exercées et distribuer le personnel entre les employés, ouvriers, agents de maîtrise et cadres supérieurs suivant les fonctions effectivement exercées dans l'entreprise. C'est le deuxième critère qui a été unanimement retenu. L'organisation professionnelle ne connaît en effet les individus qu'à raison des fonctions qu'ils exercent dans l'entreprise et nullement à raison de ce qui caractérise, à titre pourrait-on dire privé, leur personnalité propre. Mais si ce point est peu contestable, il faut savoir que les classes sociales ainsi déterminées ne coïncident pas avec la différenciation des formations techniques ou culturelles, ni par suite avec la conception de « classe sociale » dans la langue courante.

La deuxième difficulté a concerné le classement à donner aux personnes qui exercent des fonctions de direction sans être les bailleurs de fonds de l'entreprise et qui présentent de ce fait un double caractère. Aux yeux des ouvriers et des employés, ils sont des patrons parce qu'ils ont qualité pour embaucher et débaucher le personnel ; aux yeux des capitalistes de l'entreprise, ils sont des agents des cadres supérieurs parce qu'ils sont payés comme des salariés.

On sait en effet que dans les entreprises d'une certaine

dimension de diverses branches industrielles, une distinction s'opère très nettement entre les capitalistes à qui l'entreprise appartient et parmi lesquels se recrutent les Conseils d'Administration, et les agents salariés qui assurent effectivement la direction de l'entreprise sans y avoir apporté de capitaux et moyennant la simple rémunération de leur travail. Dans ces agents salariés, les ouvriers ont tendance à voir des patrons parce qu'ils dirigent l'entreprise et parce que leur personnalité forme écran entre les salariés et les capitalistes qui dès lors leur sont cachés. Par contre, les patrons ont tendance à considérer comme d'une essence différente de la leur des hommes à qui n'appartient aucune parcelle de l'entreprise, encore qu'ils la dirigent.

Cette distinction entre les hommes qu'on peut appeler les directeurs généraux et les patrons ou administrateurs ne répond pas seulement à une différence dans le lien juridique qui attache les uns ou les autres à l'entreprise ; elle réside aussi dans une différence de mentalité et peut-être même dans une différence de fonctions économiques. Les directeurs généraux, au contact des réalités quotidiennes de l'entreprise, responsables de son activité présente comme de son évolution future, ont des mentalités de producteurs ; l'entreprise est à leurs yeux un corps dont il importe qu'il soit sain, plus qu'il ne soit riche ; la recherche des bénéfices n'est pas leur principale préoccupation ; ce qui les préoccupe en premier lieu, c'est le maintien du potentiel de production ou son amélioration parallèle au progrès technique et à l'évolution du marché. Les administrateurs au contraire, considèrent dans l'entreprise, non pas le service économique qu'elle offre sur le marché, mais un moyen de faire fructifier leurs capitaux ; ce qui les intéresse au premier chef, c'est le montant des bénéfices, et leur fonction propre dans l'entreprise est d'en décider la répartition entre les diverses affectations possibles.

A cette différence de mentalité correspond une différence de fonctions économiques. Les directeurs généraux dirigent la politique de production ; les administrateurs conçoivent la politique financière et notamment la politique des investissements. Ainsi, lorsque l'État veut faire réaliser par les entreprises la politique qu'il a conçue, c'est tantôt aux uns,

tantôt aux autres de ces hommes qu'il doit s'adresser ; c'est aux directeurs généraux qu'il demandera les renseignements relatifs aux possibilités de production et qu'il imposera les programmes de fabrication ; c'est aux administrateurs qu'il s'adressera pour ce qui concerne la présence de l'entreprise sur le marché monétaire ou le marché financier comme apporteur ou demandeur de capitaux.

En bref, il y a une contradiction flagrante entre la situation juridique des directeurs généraux au regard des administrateurs et leur pouvoir de fait au regard des ouvriers.

C'est à la lumière de ces considérations que se pose la question de savoir si les directeurs généraux doivent être rangés dans la classe sociale des patrons ou dans celle des cadres supérieurs.

Il ne me choque pas de dire que c'est là un des problèmes irrésolus de la science de l'organisation professionnelle, comme l'est par exemple en arithmétique la démonstration du théorème de Fermat.

Quelle science en effet ne connaît pas de problèmes non résolus ?

La seule certitude qui apparaisse nettement est que les directeurs généraux sont d'une race si spéciale, que les membres de la classe sociale où on les rangera ne se sentiront plus entre eux dès l'instant qu'ils paraîtront. Ajoutons que la Charte du Travail avait laissé à chaque famille professionnelle le soin de trancher le débat et que généralement les familles avaient rangé l'espèce des directeurs généraux dans la classe des employeurs.

L'ensemble des agents économiques ayant les mêmes intérêts ne constitue pas seulement une classe sociale au regard de la législation professionnelle : il constitue aussi une clientèle pour les pouvoirs publics. Dans l'organisation des pouvoirs publics d'avant-guerre, des défenseurs spécialisés correspondaient à ces clientèles particulières. Le ministère du Commerce était traditionnellement considéré comme le ministère des patrons, le ministère du Travail, comme celui des ouvriers et des employés.

De cette constatation de fait découlent deux observations, la première est que la force même des intérêts propres à chaque

clientèle avait donné à chacun de ces ministères défenseurs une orientation générale de l'esprit et de l'action aussi mal adaptée qu'il était possible au bon fonctionnement d'un régime d'économie dirigée. Soutenir un intérêt particulier ne revient pas au même en effet que concevoir une politique. L'une des évolutions intellectuelles indispensables à parcourir par les pouvoirs publics, dans l'hypothèse où ils voudraient appliquer une politique économique, consiste à transformer le critère de constitution des ministères économiques ; de ministères de clientèles qu'ils étaient, ils doivent en effet devenir des ministères de fonctions ; ce qui pose d'ailleurs la question de savoir par quoi, dans l'hypothèse où on détruirait les ministères de clientèles, on les remplacerait, car en régime capitaliste ces clientèles existeront toujours (1).

La deuxième observation est que l'organisation des ministères d'avant-guerre faisait à la classe sociale des cadres supérieurs et à celle des agents de maîtrise une place très réduite, voire même nulle. Aucun ministère en effet n'était chargé de leur clientèle. De cette lacune découlaient de regrettables conséquences : tout d'abord l'insuffisante solution apportée au problème de la formation professionnelle. N'ayant pas pour support et pour porte-parole une classe sociale fortement constituée, ce problème avait insuffisamment retenu l'attention des pouvoirs publics. Ensuite, dans les conflits si aigus qui opposèrent à partir de 1936 les patrons et les ouvriers, l'absence d'une classe sociale des cadres supérieurs fortement constituée et qui, par nature était apte à comprendre mieux que quiconque les intérêts contraires des deux classes précitées, a privé la France d'un utile élément de pondération et de conciliation.

La deuxième réalité sur quoi repose la distinction de l'économique et du social est une différence de nature dans les questions de l'un et l'autre ordre.

Les questions économiques ont un aspect plus particulièrement matériel : produire, transporter, distribuer sont

(1) On trouvera dans notre ouvrage *Les Services publics économiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1943, p. 26 et suiv., une étude plus approfondie des critères de constitution des ministères économiques.

des opérations physiques qui peuvent se compter, se mesurer, s'exprimer en chiffres, dont beaucoup obéissent à des lois précises.

Les questions sociales sont humaines ; donner satisfaction aux ouvriers dans leurs conditions de vie, dans leur aptitude à fonder et à entretenir un foyer, les « traiter avec politesse » comme le précisaient certains cahiers de revendications en 1936, sont des questions d'ordre principalement moral où sont, tout au moins, des questions qui ne se résolvent pas avec les seuls moyens du monde physique et dont la solution s'apparente plus à la politique qu'à l'art de l'ingénieur. L'opinion publique avait pressenti ce point, qui qualifiait le ministère de la Production industrielle de ministère technique et le ministère du Travail de ministère politique.

Par suite de ces différences, les administrations qui traitent les questions d'ordre économique et d'ordre social sur le plan public comme sur le plan professionnel, doivent être composées d'hommes n'ayant pas les mêmes qualités. Leur différenciation prête donc très correctement à l'application du principe de la division du travail.

La troisième réalité sur quoi repose la distinction de l'économique et du social est dans l'étendue diverse des deux ordres de questions. Les questions économiques sont souvent spécialisées par professions : c'est le produit caractéristique de la profession qui a un prix de revient et un prix de vente, un marché, un régime d'échanges extérieurs, une technique de production, etc. Les questions sociales sont, pour une large part, interprofessionnelles : les caisses de retraite ou d'assurances, les colonies de vacances n'ont rien dans leur nature qui les fasse relever d'une profession ou d'une autre.

Cette différence de dimensions se projette dans les mentalités respectives des classes patronale et ouvrière au regard des problèmes de l'organisation professionnelle : les patrons aiment à se grouper par petites chapelles homogènes ; les ouvriers se sentent, au contraire, faibles s'ils sont divisés par profession et préfèrent être groupés dans le cadre large du métier ou même dans le cadre d'un interprofessionnalisme total. Il résulte de là que la structure à donner aux services publics ou professionnels qui s'occupent des questions éco-

nomiques n'est pas du tout la même que celle des services qui traitent des problèmes sociaux.

Enfin, dans l'ordre de l'esprit, une différence fondamentale s'établit entre les questions économiques et les questions sociales. L'esprit économique est un esprit de lucre ; le patron dirige son entreprise en vue de réaliser des bénéfices ; toute mesure, toute circonstance qui touche son entreprise est appréciée par lui, en premier lieu, sous l'angle de ses conséquences quant aux bénéfices. L'esprit social est, au contraire, suivant les époques, un esprit de charité, d'assistance ou de solidarité, mais toujours un esprit de générosité. On conviendra que cette différence dans les esprits peut justifier une différence dans les têtes qui ont mission de concevoir et traiter les deux ordres de questions.

Mais, si fondée qu'elle soit par les considérations précédentes, la distinction entre les questions sociales et les questions économiques prête néanmoins à de graves critiques.

La distinction est tout d'abord imprécise. On ne sait, en effet, où classer certaines questions, celle par exemple des rapports entre les classes sociales, c'est-à-dire du choix entre le régime capitaliste et les régimes non capitalistes, ou bien celle de la coopération. On est bien obligé de convenir que de telles questions ne sont ni proprement économiques ni proprement sociales, mais bien les deux à la fois. Dans un régime capitaliste les rapports entre les classes sociales s'établissent par le truchement du contrat de travail ; la réglementation du contrat de travail est donc aussi bien économique que sociale ; la plus intéressante disposition du contrat de travail concerne le taux des salaires et, d'une manière plus générale, le mode de rémunération des ouvriers, c'est là aussi une question qui est économique en tant qu'elle détermine les prix de revient industriels ou commerciaux, et sociale en tant qu'elle définit le niveau de vie des travailleurs. En bref, un critère de classement qui laisse indéterminées les catégories dans lesquelles doivent être rangées les principales questions à traiter ne peut être tenu que pour un mauvais critère.

Cette distinction est en outre incomplète. Il est en effet des problèmes qui ne présentent ni caractère économique, ni caractère social bien déterminé, mais qui offrent un aspect

sui generis qui les met en dehors de cette distinction. Telle est au premier chef la question de la formation professionnelle, qui non seulement ne peut être convenablement résolue que sous la condition préalable d'une synthèse des points de vue économiques et sociaux, mais qui comporte en outre un élément culturel et même civique qui échappe à toute classification dans l'économique ou le social. C'est d'ailleurs cette constatation que certaines questions d'organisation professionnelle sont irréductibles à l'économique et au social qui a conduit à la division tripartite : économique, social, professionnel.

Le professionnel au sens étroit du terme est ce qui reste de tout ce qui concerne la profession quand on en a retiré ce qui est économique et ce qui est social.

Reste d'ailleurs à résoudre le problème de savoir qui s'occupera du professionnel dans un régime d'organisation qui ne comporte que des organismes économiques et des organismes sociaux.

La distinction entre l'économique et le social est enfin contraire à la nature profonde des choses. La réalité est une, même si, la regardant de deux points de vue différents, on en aperçoit deux aspects distincts ; ce n'est que par une analyse de l'esprit qu'on peut la dissocier en aspect économique et en aspect social. Mais son unité réapparaît lorsqu'on cherche à résoudre un problème dit social et qu'on s'aperçoit que, ce faisant, on est conduit à aborder un problème économique ou vice versa. La preuve de cette unité est donnée dans le fait que, dès que le droit positif français de l'armistice a eu distingué les questions sociales des questions économiques et a institué, à l'effet de leur solution des organismes différents, se sont posés entre eux des problèmes de frontières et surtout des problèmes de liaison qui constituent la difficile question dite de « l'articulation de l'économique et du social ». Prescrire, comme on a tenté de le faire, que le pouvoir économique ne s'exercera pas sans consultation du pouvoir social et inversement, ne résout pas le problème car, en cas de divergences de vue, il n'y a pas d'autre moyen de trancher que d'envisager la question sous tous ses aspects à la fois, c'est-à-dire de faire abstraction de la distinction entre l'économique et le social.

En d'autres termes, ce qui est intéressant du point de vue concret, ce n'est pas qu'il y ait des questions sociales et des questions économiques, mais c'est qu'il y ait des possibilités de réponse à ces questions, et si l'on s'aperçoit qu'aucune réponse n'est possible à une question économique sans que se pose simultanément une question sociale, c'est la preuve que la distinction de l'économique et du social repose sur un artifice et conduit à l'impuissance. Elle conduit même à l'escroquerie, car c'en est une de penser, ou de faire croire, que l'on puisse résoudre le problème social, notamment sous son aspect du niveau de vie des travailleurs et spécialement de leurs salaires, sans aborder le problème économique. Penser le contraire serait nier que les salaires soient payés sur les prix de vente et faire croire aux travailleurs que la rémunération de leur travail est indépendante de son produit.

§ 2. La synthèse de l'économique du social et du professionnel dans le corporatif

Les inconvénients que révèle à l'usage la distinction entre l'économique et le social, joints à l'impossibilité d'intégrer dans un classement bipartite tout ce qui constitue le professionnel, ont conduit l'École corporative à préférer, à cet égard, à l'application du principe de la division du travail, la pratique d'une synthèse.

Quant aux matières qui le composent, le « corporatif » est la somme de l'économique, du social et du professionnel.

Ainsi en disposait particulièrement la loi du 4 octobre 1941, dite « Charte du Travail » qui reconnaissait comme un état définitif — et par suite idéal — de l'organisation professionnelle celui dans lequel une organisation corporative, totalitaire quant aux questions traitées, se substitue à l'organisation bipartite des Comités d'organisation et des Comités sociaux entre lesquels se partageaient provisoirement les trois ordres de questions distingués ci-dessus. La Charte proclamait ce caractère totalitaire dans son article 4, en des termes d'une indiscutable clarté : « L'organisation professionnelle est appelée à connaître de tous les aspects sociaux et économiques de l'activité professionnelle. »

Ce caractère totalitaire de la compétence de la corporation

ou, si l'on veut, la fusion dans le « corporatif » des éléments économiques, sociaux et professionnels discernables par l'analyse, est aussi dans la pensée des auteurs. Selon La Tour-du-Pin le corporatisme est « l'organisation de la société en corps professionnels aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre économique ».

Le concept du corps professionnel est bien la négation du démembrement de la profession en organes économiques, sociaux et professionnels.

La même position est prise par M. Bouvier-Ajam (1).

Au reste, la distinction, en doctrine, de l'économique, du social et du professionnel, est très postérieure à l'élaboration de la doctrine corporative, puisque cette distinction ne date que de la pratique législative française du temps de l'armistice, de telle sorte que les auteurs ne s'attachent pas à démontrer longuement une nécessité qui ne s'était pas encore imposée à leur attention par la pratique de son contraire.

Il y a certes autre chose dans la corporation envisagée comme un mode d'organisation des professions, que le caractère corporatif — tel qu'il vient d'être défini — de sa compétence. Il y a notamment dans la corporation, au sens professionnel du terme, l'application d'une doctrine corporative qui présente un caractère autant politique qu'économique.

Deux chemins, en effet, mènent à la corporation : le chemin logique qui est celui des penseurs et qui, partant d'une doctrine corporative, conduit à reconnaître à la corporation une compétence totalitaire ; le chemin pratique, ou si l'on préfère historique, parce que c'est lui qui a été suivi en fait sous l'armistice, et qui part de la compétence totalitaire de l'organisation professionnelle pour parvenir à la notion de corporation et à la doctrine corporative.

Le chemin logique a pour point de départ la reconnaissance des groupements comme cellules vivantes de l'État aux lieu et place des individus ou tout au moins en addition de ceux-ci. Les groupements naturels que reconnaît la doctrine corporative sont de tous ordres, depuis la famille jusqu'à la commune, l'entreprise et la profession. Dans cette doctrine, l'État

(1) Maurice BOUVIER-AJAM. *La Doctrine corporative*, 5^e édition, p. 68.

lui-même est corporatif en ce qu'il est un groupement de groupements ; de telle sorte que la doctrine corporative dans toute sa plénitude est une doctrine politique.

Appliquée au cas particulier des groupements professionnels, cette doctrine conduit à reconnaître au corps professionnel certains attributs qui, parce qu'ils sont ceux d'un corps vivant, sont naturellement indivisibles et ne résultent en aucune manière de l'addition artificielle d'éléments épars. D'où une certaine notion de la compétence corporative qui est bien la somme de ce que d'autres modes d'organisation professionnelle conçoivent distinctement, à savoir, l'économique, le social et le professionnel.

Le chemin historique qui part d'une division des attributions de l'organisation professionnelle en questions économiques, sociales et professionnelles, reconnaît les inconvénients de cette division que nous avons soulignés ci-dessus, conçoit l'opportunité de leur synthèse dans un ensemble dit « corporatif » et parvient ainsi à la notion de corporation.

Quoi qu'il en soit du chemin par lequel on parvient à la doctrine corporative, la corporation présente certains caractères.

Le premier a trait à la matière corporative qui, comme il vient d'être dit, comprend l'ensemble de toutes les questions qui intéressent une profession, quelles que soient les rubriques sous lesquelles d'autres modes d'organisation les rangent.

Le second caractère est le tripartisme des organes corporatifs. Ce tripartisme se justifie par deux considérations distinctes. D'abord, celle que l'ensemble des individus qui font vivre une profession, à quelque classe sociale qu'ils appartiennent, sont membres d'un même corps et doivent, par suite, recevoir une représentation égale dans chacun de ses organes. Secondement, cette idée que, puisque la matière corporative est à la fois économique, sociale et professionnelle et puisque la classe patronale est plus particulièrement intéressée par les problèmes économiques alors que la classe ouvrière l'est par les problèmes sociaux, si l'on veut que toutes les compétences soient réunies dans les organes corporatifs, il faut que toutes les classes sociales concourent à leur formation. Puisque la corporation s'occupe de tout et puisque chaque classe sociale

a sa compétence particulière, le seul moyen d'obtenir une compétence générale est de les réunir toutes ensemble.

Le troisième caractère de la corporation procède d'une idée plus avancée. C'est celle que, puisque toutes les classes sociales de la même profession appartiennent à un même corps, elles ne peuvent pas avoir d'intérêts opposés, mais qu'elles sont, au contraire, animées par le même intérêt qui est l'intérêt collectif de la profession. Au surplus, si chaque classe sociale n'a plus d'intérêts propres et n'a d'autres intérêts que ceux de la profession, il n'y a plus, à bien considérer les choses, d'opposition d'intérêts concevables entre les classes sociales de la même profession et, puisqu'il n'y a plus opposition d'intérêts entre les classes sociales, il n'est point nécessaire que chacune d'elles ait une représentation propre. La corporation suppose donc, en bonne logique, la suppression des organes représentatifs de classe et la représentation collective de toutes les classes sociales par un même organe corporatif. A peine peut-on admettre que pour la constitution des organes corporatifs de base, c'est-à-dire des organes qui sont les plus rapprochés de l'entreprise, c'est-à-dire enfin des organes corporatifs du plan local ou, à la rigueur, du plan départemental, il soit commode de passer par le stade intermédiaire de la représentation distincte de chaque classe sociale. Mais dès l'instant que dans les circonscriptions les plus réduites les classes sociales distinctement représentées ont concouru à la formation d'un premier organe corporatif, tous les autres organes corporatifs naissent de celui-ci et point n'est nécessaire que l'organisation distincte par classes sociales monte sur le plan plus élevé de la région ou de la nation. En d'autres termes, il y a antinomie entre un syndicalisme généralisé sur le plan national et le corporatisme.

Ces trois caractères de la corporation conduisent à donner de celle-ci la définition suivante, que nous avons déjà eue l'occasion de présenter au public :

« La corporation est le groupement obligatoire de tous les membres d'une profession, investi de la personnalité morale et du pouvoir réglementaire et disciplinaire, compétent pour les questions économiques, sociales et professionnelles, dans lequel chaque classe sociale, privée de toute représentation

distincte sur le plan national et régional, participe paritairement à la composition des organes directeurs (1). »

Il reste à apprécier la valeur du corporatisme envisagé comme celui des modes d'organisation des professions qui n'opère aucun fractionnement de la matière professionnelle en domaines économique, social et professionnel.

Le corporatisme présente l'avantage de n'offrir aucun des inconvénients de l'organisation bipartite ; il ne fractionne pas la matière professionnelle en ces deux parties si étroitement liées que sont l'« économique » et le « social », et il recueille tout naturellement le « professionnel », au sens étroit du terme que, dans une organisation bipartite, on ne sait jamais où classer.

Le corporatisme est néanmoins soumis à de très strictes servitudes d'emploi.

La première est la difficulté de constituer des organismes omniscients. Pour bien faire, il faudrait que chaque membre des organes corporatifs s'intéressât au même degré aux questions économiques, aux questions sociales et aux questions professionnelles ; il faudrait qu'il eut la compétence technique nécessaire pour les traiter toutes. Or, on sait que naturellement les patrons et les ouvriers n'ont pas une égale vocation à traiter toutes ces questions. On sait aussi, et c'est là une deuxième difficulté du corporatisme, qu'il n'est pas vrai que dans toutes les professions la classe ouvrière puisse, même du point de vue social, dégager dans son sein des éléments ayant le goût des questions générales et la compréhension des problèmes relatifs à la gestion des entreprises. En d'autres termes, la corporation ne peut naître que dans un certain état de développement des diverses classes sociales qui ne semble pas partout atteint.

Mais la pierre d'achoppement majeure à laquelle se heurté la corporation est l'exigence qu'elle a d'une substitution de la notion de collaboration des classes sociales à la notion actuellement en vigueur de lutte des classes. Certes, il n'est pas question de nier qu'une collaboration des classes sociales ne soit pas un progrès par rapport à leur division ou à leur oppo-

(1) Voir notre article « Certitudes corporatives » *Journal de la Bourse* du 22 janvier 1944.

sition. Mais la question n'est pas de savoir si la collaboration des classes est souhaitable, elle est de savoir si cette collaboration est compatible avec le capitalisme actuel.

Ce qui donne leur force aux groupements, c'est l'intérêt qui les anime. Or, le régime capitaliste, du fait qu'il divise nécessairement les agents économiques en employeurs et employés, en capitalistes et en salariés, donne à chaque classe sociale ses intérêts propres et, par suite, confère aux classes sociales une puissance qui est l'inévitable conséquence de la force de leurs intérêts. Ce n'est pas parce qu'on réunira autour d'une même table les représentants de toutes les classes sociales qu'on supprimera l'opposition de leurs intérêts. On facilitera sans doute grandement la confrontation de ces intérêts et on rendra possible un effort de compréhension mutuel, mais on n'en changera ni la nature, ni la force. On parvient ainsi à la conclusion que « corporatisme » et « capitalisme » sont difficilement conciliables et que le moins qu'on puisse faire pour tenter cette conciliation est de changer le mode de rémunération des salariés de telle manière que cesse d'être juste cette idée fortement ancrée dans les milieux ouvriers que tout franc gagné par le patron est pris sur l'ouvrier.

Sous ces réserves, il est possible d'examiner du seul point de vue de l'organisation professionnelle la valeur du mode d'organisation que constitue la corporation.

Quant aux deux fonctions majeures de direction et de représentation, le mode d'organisation corporatif vaudra selon qu'il pourra observer ou non les conditions dégagées au chapitre IV.

En ce qui touche la représentation, la difficulté vient d'être dite ; elle consiste à concilier l'indivisibilité de l'organisation corporative avec la nécessité d'assurer la représentation de chaque catégorie d'intérêts, et cette conciliation ne sera réalisée que du jour où les intérêts des différentes classes sociales s'unifieront dans les mêmes intérêts professionnels.

Quant à la fonction de direction, on doute qu'il soit dans l'esprit corporatif d'en assurer l'articulation avec les pouvoirs publics sur le mode hiérarchique. Le corporatisme pense fortement que la profession doit se diriger elle-même, sous une tutelle plus ou moins vague de l'État. Il apparaît donc que le

corporatisme n'est, dans bien des esprits, que le voile léger sous lequel se cache un régime de « libéralisme des professions ». De ce chef, ce qu'on a dit plus haut de ce libéralisme peut sembler, à juste titre, être dirigé contre le corporatisme. A moins qu'il existe des régimes corporatifs qui puissent concilier la liberté de la représentation et la servitude de la direction, ce qu'on n'aperçoit pas.

Quant aux fonctions mineures de gestion et d'organisation, elles vaudront, en régime corporatif, selon ce que vaudront les fonctions majeures de direction et de représentation et n'appellent aucune observation particulière à ce régime.

SECTION II. — Les fractionnements selon le territoire

La profession organisée forme un tout indivisible. On rappelle en effet que sa conception même implique l'unité et que les institutions dont la profession, groupement naturel, se dote pour devenir une profession organisée sanctionnent et renforcent cette unité naturelle.

La profession organisée, en tant qu'elle est une personne morale, dispose d'un domicile et en tant qu'elle a des organes et des moyens matériels, dispose d'un siège central. *A priori* aucune considération ne milite en faveur de l'installation de ce siège dans une ville ou dans une autre ; les industries ou les commerces français ne sont pas en effet, également disséminés sur toute l'étendue du territoire et obéissent assez souvent à des localisations nettes : Liverdun est la capitale de la confiture, comme Mehu celle du bouton, Saint-Claude, celle de la pipe et Marseille, celle de l'huilerie ; et l'on pourrait concevoir que le domicile et le siège central d'une profession organisée soient justement au centre de ses ressortissants. Mais, en fait, des raisons très fortes inclinent à fixer dans la plupart des cas, le siège central et le domicile de la profession organisée à Paris.

D'abord, c'est là qu'il est le plus facile de mettre sur pied une administration, en raison des ressources qu'offre la capitale en personnel, en documentation et même, en temps normal, en locaux. C'est à Paris également que les liaisons s'établissent le plus facilement ; la disposition des

voies ferrées en font un point central dans le pays, encore que la géographie la mette plus au nord. L'attraction que la capitale exerce sur les provinciaux leur fait envisager avec faveur les voyages à Paris. La capitale est, par ailleurs, au centre des grands courants intellectuels ; elle est le lieu géométrique de toutes les décisions de principe et de tout ce qui constitue à proprement parler la politique. C'est de Paris seulement que l'on peut avoir un véritable espace d'esprit national.

Enfin — et c'est là la raison principale — Paris est le siège des pouvoirs publics. La capitale est de ce fait le seul endroit où puissent convenablement s'exercer les deux fonctions principales de la profession organisée : la représentation et la direction. C'est en effet auprès des pouvoirs publics que la fonction de représentation s'exerce principalement, car ce sont les pouvoirs publics qui prendront en définitive les décisions de toute nature touchant les intérêts de la profession et c'est auprès d'eux, par suite, qu'elle a principalement besoin d'être représentée. Quant à la fonction de direction, elle est, sur le plan professionnel, le prolongement de la politique économique élaborée par l'État. Or, c'est à Paris que cette politique s'élabore. En bref, une profession qui placerait son siège ailleurs qu'à Paris risquerait de n'apercevoir et de ne connaître jamais que les intérêts de ses membres conçus dans le strict cadre professionnel et de rester étrangère à toutes les données d'ordre national ou international du problème professionnel.

En fait, tous les Comités d'organisation, sauf celui de la montre, ont eu leur siège à Paris et l'expérience n'a pas montré que ce choix fut mauvais. Au reste, dans un régime d'économie véritablement dirigée, il est absolument indispensable que les dirigeants des professions soient à la disposition constante des pouvoirs publics et que par suite, ils résident à Paris ; c'est là le moins discutable de tous les fruits de l'expérience passée.

Mais en sens inverse, de bonnes raisons incitent la profession à descendre dans les provinces.

D'abord la nécessité de connaître ses ressortissants en vue de renseigner plus exactement les pouvoirs publics. Il y

a toujours entre ce qu'on pense à Paris et ce qu'on fait en province, au moins un décalage dans le temps et même parfois une opposition complète. Si c'est de Paris que l'on gouverne, c'est en province que l'on administre et c'est en province que l'on fait les cures de bon sens et de sens du concret sans lesquelles, toutes décisions risquent d'être prises sur le plan théorique. En bref, la connaissance réelle des professions ne peut être que le fruit de l'observation attentive de la vie provinciale.

Il faut ensuite que la profession organisée se démultiplie sur le plan provincial pour mieux guider ses ressortissants. L'action à l'égard du ressortissant ne peut seulement consister dans l'envoi d'instructions, de conseils ou d'informations écrites. C'est par la parole et les contacts personnels que l'on vivifie la lettre et que l'on amène peu à peu le professionnel à s'y conformer de bonne grâce.

Enfin, il faut que la profession organisée descende en province pour mieux surveiller ses ressortissants. L'exercice de la direction économique est incomplet s'il ne s'accompagne pas d'un contrôle précis des résultats obtenus, ce qui se fait sur place, autant et mieux que sur pièces. En résumé, quiconque a exercé de la capitale des fonctions de direction et a pris ensuite contact avec la province est toujours frappé de ce que bien des données des problèmes qu'il a tenté de résoudre ne lui étaient pas connues et, inversement, de ce que bien des raisons valables des décisions qu'il a prises échappent totalement à la province. Entre une autorité toute animée du sens des ensembles et un ressortissant uniquement sensible au particularisme local, on ne saurait prendre assez de précautions et de soins pour établir une mutuelle information et une complète compréhension.

Mais si la nécessité pour une profession organisée de se démultiplier en province est évidente, les difficultés apparaissent dès l'instant que l'on cherche à organiser cette démultiplication. Le premier problème que l'on rencontre est celui du choix des circonscriptions territoriales ; le second est celui des fonctions qu'il convient de confier aux organismes démultipliés.

§ 1. Des circonscriptions territoriales

L'usage courant reconnaît trois circonscriptions territoriales différentes qui correspondent aux divisions régionales, départementales et locales du territoire national. Les circonscriptions ainsi caractérisées ne sont pas nées pour les seuls besoins de l'organisation professionnelle, elles leur sont préexistantes, mais leur valeur historique et leur portée administrative sont loin d'être les mêmes.

Par circonscription locale, il convient d'entendre suivant une terminologie précise, la localité, qui coïncide sensiblement avec la commune. La commune est la plus vivante de toutes les institutions administratives, car c'est elle qui exprime de la manière la moins discutable, la réalité géographique et humaine. Mais si les faits, l'usage et le sentiment font de la commune la circonscription territoriale la moins artificielle, il n'en reste pas moins qu'elle présente, pour toute tentative d'organisation sur quelque plan que ce soit, l'inconvénient d'être extrêmement variable en superficie et en population. Du point de vue de leur moyen d'action, les communes ne sont pas des entités interchangeables ; il existe en France plusieurs milliers de communes de moins de cent habitants qui n'offrent aucun support possible à une organisation professionnelle ou administrative. La vérité dans ce domaine est qu'il y a beaucoup trop de communes en France et que toute tentative d'organisation sérieuse d'administration communale suppose préalablement la révision sévère des localités qui ont rang de commune. Du point de vue professionnel, la commune est un cadre d'intérêt variable. Les petites communes comportent trop peu de membres de la même profession pour qu'une organisation décentralisée à leur usage soit, sinon utile, tout au moins viable. Par contre, au delà d'un certain chiffre de population d'ailleurs variable selon les professions, il existe véritablement dans la commune un groupement naturel des membres de la même profession qu'une organisation professionnelle soucieuse de respecter le fait, se doit de se reconnaître et d'intégrer.

Au sujet de la commune, considérée en tant que circonscription territoriale de la profession organisée, retenons

donc qu'elle est, suivant sa population, ou beaucoup trop petite, ou au contraire, valable. Certes, la discrimination entre les communes qu'il convient de doter d'un échelon décentralisé de l'organisation professionnelle et les autres est délicate. Le problème se simplifie d'ailleurs quelque peu par cette considération qu'il y a lieu de le résoudre dans le de cas chaque profession séparément et que, par suite, il peut, pour une même commune, recevoir des solutions différentes suivant les professions, ce qui assure à tout le moins qu'une organisation communale professionnelle ne sera instaurée que dans les communes et pour les professions où elle est viable.

La deuxième circonscription administrative importante est le département. Les juristes et les régionalistes discutent si le département est une circonscription naturelle ou s'il est une création artificielle du droit intermédiaire. La réponse est sans doute variable suivant les cas, mais ce qui est certain aujourd'hui, c'est que le département est devenu une réalité vivante par un siècle et demi d'existence. Pendant ce temps, en effet, il a servi de cadre non seulement à toute l'administration du pays, mais également au jeu de sa politique, puisque c'est dans le cadre départemental que se sont souvent disputés les conflits électoraux.

Le département est la résidence d'un préfet. C'est la seule circonscription territoriale qui possède ainsi un agent du pouvoir central investi de la plénitude de la compétence gouvernementale. Le département est toujours le siège d'une ou de plusieurs Chambres de Commerce, c'est-à-dire du plus ancien organisme représentatif des professionnels que la France connaisse. Le département est enfin le cadre dans lequel sont établies toutes les statistiques économiques, démographiques, fiscales, etc.

Ces habitudes ou ces faits donnent au département, en tant que subdivision du territoire national, une importance majeure et entraînent, quant à l'organisation professionnelle diverses conséquences.

Tout d'abord celle que le préfet doit être éclairé sur les problèmes professionnels d'une lumière d'autant plus vive qu'en dernière analyse, dans son département, c'est à lui

qu'appartient tout pouvoir et que revient toute décision. D'autre part, on aura l'occasion de montrer que la Chambre de Commerce, lorsqu'elle est unique, ou les Chambres de Commerce du département, doivent dans une conception convenable de l'organisation interprofessionnelle totale, prendre leurs racines dans les professions organisées. Enfin, l'établissement des éléments statistiques propres à décrire la situation ou l'activité du département s'opère par la réunion des renseignements partiels donnés pour chaque profession.

D'où cette conclusion que la profession organisée doit être toujours représentée à l'échelon départemental, sous la réserve évidemment qu'il existe dans le département au moins un membre de la profession en cause, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours le cas ; il est en effet certaines grandes industries ou certaines professions très particulières qui peuvent n'avoir aucun ressortissant dans un département donné ; elles n'ont pas, dès lors, à être représentées. Mais, hors ce cas, les nécessités d'une commode administration exigent qu'à l'échelon départemental il y ait toujours une représentation de la profession organisée. Toutefois, cette nécessité ne doit pas conduire à la création d'un appareil professionnel trop lourd, dont au surplus certains éléments ne vivraient que d'une vie très ralentie.

Le principe de la représentation nécessaire de la profession organisée dans le cadre départemental doit donc recevoir une application nuancée. On pourra prendre comme règle qu'au-dessus d'une certaine importance, la profession doit établir un échelon professionnel spécialisé dans le département intéressé. Pour les professions trop faibles pour qu'une représentation spéciale puisse être viable, il y a lieu de constituer une représentation commune, c'est-à-dire une sorte d'échelon interprofessionnel marginal, qui représentera, par des services administratifs non différenciés, les professions trop petites pour pouvoir nourrir une représentation spécialisée.

A la vérité, l'établissement d'un échelon interprofessionnel commun à toutes les petites professions n'offre aucune difficulté et ne coûte que peu de frais si l'on observe que chaque département possède au moins une Chambre de

Commerce et au moins une Chambre des Métiers qui peuvent se charger du soin de représenter les petites professions industrielles, commerciales ou artisanales. Pour ces organismes, une telle fonction de représentation est conforme à leur vocation naturelle et ajoutera peu d'attributions à celles qu'ils exercent déjà.

Mais s'il en est ainsi fait, il faut prendre soin de bien préciser la qualité en laquelle les Chambres de Commerce ou les Chambres des Métiers exercent cette fonction représentative. Ces Compagnies sont, à l'égard des professions qu'elles représentent, des entrepreneurs de services, elles sont dans une situation subordonnée, elles n'agissent pas en vertu d'une mission propre mais à titre de préposés ; d'où il résulte que ce ne sont pas leurs Assemblées consultatives qui constituent les échelons départementaux des petites professions, mais leurs services administratifs que d'ailleurs, pour l'exécution de cette mission, on peut placer ou non, suivant l'opportunité, sous la surveillance d'un membre de la Compagnie.

Une autre conséquence de cette situation des Compagnies consulaires ou artisanales à l'égard des professions qu'elles représentent, est que l'exercice de cette fonction appelle une rémunération, puisqu'il est en dehors de la mission impartie à ces Compagnies et pour laquelle leurs ressources ont été instituées.

Sous le bénéfice de ces observations, il est d'une grande commodité d'utiliser les Chambres de Commerce ou les Chambres des Métiers au lieu d'instituer une administration nouvelle, mais le danger existe néanmoins que des conflits de compétence ou d'autorité sur leurs services administratifs apparaissent entre l'organe délibérant des Compagnies en cause, qui normalement exerce son autorité sur eux, et l'échelon central de la profession organisée qui prétend à juste titre exercer également son autorité sur les mêmes services. De tels conflits sont solubles au prix d'une bonne volonté commune ; s'ils deviennent aigus, c'est l'autorité ministérielle qui doit les trancher.

Ajoutons que si le département doit posséder une représentation professionnelle proprement départementale, il peut

aussi connaître les professions organisées à un autre titre, quand c'est leur échelon local qui est institué dans son cadre, ce qui est réalisé dans tous les cas où aucune localité du département ne comporte assez de membres de la même profession pour qu'il paraisse opportun d'instituer des échelons locaux proprement dits.

Les arrondissements et les cantons n'ont à jouer aucun rôle propre dans la démultiplication de l'action des professions organisées. Tout au plus peuvent-ils avoir une valeur de localité dans les cas où, simultanément, les communes sont trop petites pour disposer d'une organisation professionnelle locale, mais où le département est trop grand pour qu'on puisse le tenir pour une seule localité. Pratiquement, c'est l'importance du chef-lieu d'arrondissement ou de canton qui déterminera son caractère éventuel de localité. Si ce chef-lieu est suffisamment important, il recevra le caractère de circonscription locale de la profession organisée ; mais dès qu'à raison de son importance propre le chef-lieu est promu au rang de localité, sa compétence soit d'étendre à toutes les communes de sa circonscription administrative par simple imitation des usages et des règles en vigueur dans l'administration.

La dernière circonscription territoriale dont puisse faire état une profession organisée cherchant à se démultiplier en province, est la région. La région est d'une création récente : sur le plan économique elle a vu le jour en 1920 en fait, et en 1938 en droit ; sur le plan administratif elle a été créée sous le nom de préfecture régionale par une loi du 19 avril 1941 à laquelle l'ordonnance du 6 juin 1944 a substitué le Commissariat régional de la République.

La région est une circonscription aussi utile dans l'usage que difficile à préciser en ses critères de constitution. Son utilité naît d'abord de ce qu'elle est un cadre plus large que le département et qu'elle recueille, par suite, toutes attributions qui ne pourraient être convenablement exercées dans un cadre départemental jugé trop petit. En second lieu, il est des problèmes, d'ordre économique notamment, qui bien que posés dans le cadre départemental, ne peuvent être convenablement résolus sans une coordination interdéparte-

mentale que le pouvoir central est trop éloigné et trop mal informé pour assurer efficacement. Enfin, la région est un échelon de commandement d'intérêt très pratique ; il est, pour le pouvoir central, plus commode d'adresser ses instructions à vingt correspondants qu'à quatre-vingt-dix, plus efficace de les convaincre de sa politique par contacts personnels que d'adresser des mandements à quatre-vingt-dix correspondants, et meilleur pour sa garantie de pouvoir faire surveiller l'échelon départemental par un échelon plus rapproché que lui-même.

L'utilité de l'échelon régional étant démontrée, il reste à savoir quel critère on retiendra pour grouper les départements en régions. Il n'en est point qui soit général ; tantôt c'est l'histoire qui détermine les limites de la région en les faisant coïncider avec une ancienne province lorsque celle-ci a un particularisme suffisamment marqué et une étendue suffisamment grande ; tantôt c'est l'homogénéité économique qui est souvent elle-même fille de la géologie ; tantôt c'est l'attraction qu'exerce une grande ville sur son arrière-pays. Mais l'application de ces divers critères laisse entiers certains problèmes de rattachement relatifs à tel ou tel département. Ce n'est qu'à l'expérience — en mesurant le nombre et la force des réclamations reçues — que l'on peut trancher ces problèmes dans un sens ou dans l'autre.

Quoi qu'il en soit, du point de vue de l'organisation professionnelle, la région présente un intérêt primordial. C'est elle, en effet, qui constitue nécessairement le premier échelon de la démultiplication et ceci pour deux raisons : la première est que la profession organisée siège à Paris et que c'est par la voie d'une déconcentration de son pouvoir central qu'elle constitue ses démultiplications régionales et non par la voie d'un groupement d'organismes locaux préexistants ; la seconde est que l'organisation régionale est moins coûteuse que toute autre organisation décentralisée du fait que les circonscriptions en sont les moins nombreuses. Au reste, l'organisation administrative de la région, avec son Commissaire régional de la République, son Secrétaire général pour les questions économiques et le ravitaillement, sa Région économique, implique que les professions organisées

y soient représentées, ne serait-ce que pour éclairer l'action des pouvoirs publics ou concourir à la formation des organismes régionaux interprofessionnels.

Mais, dès l'instant que la profession organisée tente d'établir une organisation régionale, le plus grand désordre est possible et s'est établi en fait pendant le temps de l'armistice, ou tout au moins à son début.

Le premier élément de désordre est dans le choix des circonscriptions. Chaque profession peut, en effet, faire elle-même son découpage régional suivant ses caractéristiques propres. Et quand bien même elle tenterait de calquer son découpage sur des circonscriptions préexistantes extérieures à l'organisation professionnelle, elle rencontrerait un choix assez large entre les circonscriptions des préfectures régionales, celles des régions économiques ou celles de telle ou telle administration publique décentralisée.

Le deuxième élément de désordre réside dans l'existence ou l'absence de démultiplications régionales. Certaines professions organisées peuvent, en effet, être tentées de tenir pour inutile l'organisation régionale, d'autres peuvent l'établir dans certaines circonscriptions et non pas dans toutes suivant le nombre des ressortissants.

Pour mettre de l'ordre dans cette matière le respect des deux principes suivants s'impose :

1^o PRINCIPE DE LA CONCORDANCE DES CIRCONSCRIPTIONS

Les circonscriptions professionnelles doivent toujours coïncider avec les circonscriptions administratives de même rang. Ce principe vaut, qu'il s'agisse d'une organisation régionale, départementale ou locale. S'il n'est pas respecté, il en résulte un enchevêtrement d'attributions et de compétence qui rend impossible l'action des autorités administratives de la circonscription considérée. Elles ont en effet besoin d'être éclairées sur les données de fait relatives à leur circonscription et non à une circonscription différente ; elles ont besoin que, s'adressant au représentant d'une profession, celui-ci représente tous les administrés de l'autorité en cause et rien qu'eux. Il faut enfin que les autorités puissent connaître la situation de leur circonscription ou les résultats

de leur action au moyen de renseignements qui concernent toute leur circonscription et rien qu'elle. Tout ceci exige que la circonscription professionnelle coïncide avec la circonscription territoriale.

2^o PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ DES DIVISIONS ADOPTÉES

Dès l'instant qu'une nature de division est adoptée quelque part, elle doit l'être partout. Si, par exemple, une profession organisée a décidé d'installer une délégation dans une région, il faut qu'elle en installe dans toutes les régions. L'action du pouvoir central, public ou professionnel, ne peut en effet s'appuyer sur une organisation territoriale, qu'à la condition que celle-ci existe, et comme le pouvoir central prend des règles générales, il faut que cette organisation territoriale existe partout. Napoléon l'avait bien compris, qui avait pris le soin le plus extrême à faire en sorte que tous ses départements fussent interchangeables, de même que tous les arrondissements et de même que tous les cantons.

En bref, il n'est pas possible d'émettre des règles générales applicables à toutes les provinces, si toutes ne sont pas dotées d'institutions similaires.

L'adaptation d'une organisation décentralisée aux possibilités ou aux nécessités d'une circonscription déterminée ne doit donc pas résulter de l'existence ou de l'absence possible d'un échelon démultiplié dans une catégorie donnée de subdivision, mais des modalités de leur organisation. C'est ainsi que, lorsqu'une subdivision est trop petite pour qu'une organisation décentralisée puisse y être viable, cette organisation ne doit pas être absente, mais elle doit être instituée à l'échelon de la subdivision immédiatement supérieure. L'échelon supérieur reçoit ainsi une double qualité et une double série d'attributions, celles qui correspondent à son caractère propre et celles de la subdivision immédiatement inférieure. Ainsi, une profession qui estime nécessaire de se démultiplier toujours sur les plans régionaux et départementaux et de se démultiplier parfois seulement sur le plan local, doit installer partout des organismes régionaux, départementaux et locaux, étant entendu que dans certains cas le département fera fonction à la fois de circonscription département-

tales et de circonscription locale, unique pour tout son territoire. De la sorte, on pourra prendre des règles générales applicables à toutes les organisations locales ou prévoir l'intervention de cette organisation dans certaines procédures. Dans certains cas ce seront les départements qui auront la responsabilité de leur application, dans d'autres, des localités proprement dites.

Le désordre dans l'organisation démultipliée peut enfin naître des divergences d'attributions données aux diverses circonscriptions, mais c'est là un point important qui appelle des développements spéciaux.

§ 2. Les fonctions des organismes démultipliés

Les attributions des organismes démultipliés doivent être étudiées pour chacune des quatre fonctions de direction, de représentation, de gestion et d'organisation.

1^o FONCTION DE DIRECTION

En observation préliminaire, notons qu'en droit public français les fonctions d'autorité ne se délèguent pas. Cela revient à dire dans le cas de l'organisation professionnelle, que lorsque la loi a confié le pouvoir réglementaire ou le pouvoir disciplinaire à un organisme constitué dans le cadre national, celui-ci ne peut déléguer le soin d'en user à des organismes décentralisés.

La délégation ne peut donc résulter que de la loi et la question est de savoir si une telle délégation est opportune.

Le pouvoir de décision attribué aux professions organisées s'exprime par l'émission soit de règles générales, soit de décisions individuelles. En ce qui concerne les règles générales, l'expérience prouve qu'il est inopportun d'en confier l'émission à des organismes trop nombreux. On remarquera, en effet, que l'octroi du pouvoir réglementaire aux professions organisées a donné naissance à un grand nombre, plusieurs centaines, de sources législatives secondaires. En cela, cet octroi opère une décentralisation du pouvoir législatif beaucoup plus poussée que la procédure des décrets-lois qui, si elle dégradait d'un degré dans la hiérarchie des textes

la matière législative pour en faire une matière réglementaire, n'en confiait pas moins la compétence à un organisme unique comme l'était au préalable le pouvoir législatif. En matière professionnelle au contraire, au lieu d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif uniques, ce sont toutes les professions organisées qui deviennent investies du pouvoir d'émettre des règles générales. Or plus on accroît le nombre des autorités réglementaires, plus on multiplie les chances de créer des conflits de compétence et plus on accroît les difficultés qu'éprouvent les ressortissants à connaître les règles qu'ils doivent observer. La multiplication des pouvoirs réglementaires entraîne un état d'anarchie, car l'anarchie est caractérisée bien plus par la multiplicité des autorités que par leur absence.

Le souci de ne pas multiplier exagérément le nombre des autorités réglementaires dans un pays est donc la première raison de ne pas confier le pouvoir réglementaire aux organismes décentralisés des Comités.

La seconde raison tient à ce que le pouvoir réglementaire de l'échelon régional n'aurait pas de champ où s'exercer. Si les professions organisées font, en effet, un usage modéré de leur pouvoir réglementaire, si notamment elles en limitent l'exercice au règlement des questions importantes et générales, on ne voit pas quels éléments de différenciation suivant les régions justifieraient que le pouvoir réglementaire soit exercé dans le cadre régional.

En outre, et c'est là une troisième raison, l'exercice du pouvoir réglementaire est un art difficile. L'expérience de l'armistice a montré que la technique législative était peu répandue. Il n'est pas à penser de ce fait que l'on puisse constituer aux échelons régionaux des organismes ayant la compétence technique voulue pour légiférer.

Néanmoins, il n'est pas inconcevable que dans certains cas, il soit bon d'apporter aux règles générales émanées de pouvoir central des adaptations motivées par les caractéristiques propres d'une région, ou bien que les règles générales prises de Paris ne puissent recevoir leur pleine application sans des dispositions complémentaires modelées sur les caractères d'une région. C'est pourquoi il n'apparaît pas

inutile que le législateur, tout en établissant au profit des organismes centraux des professions organisées le monopole du pouvoir réglementaire, reconnaisse tout de même à ces organismes le droit de prévoir dans les règlements qu'ils prendront que leurs modalités d'application seront fixées par des décisions de portée régionale. En d'autres termes, il peut n'être pas absurde, il peut même être utile que les décisions prises dans le cadre de la région joue, par rapport aux règlements émanés de Paris, le rôle des règlements d'administration publique par rapport aux lois de l'État.

Quant aux décisions individuelles, il est très dangereux d'en confier la compétence à des organismes par trop décentralisés car les questions d'intérêt ou de relations personnelles ont un grand poids dans les cadres territoriaux étroits et si même, l'autorité régionale appelée à prendre une décision individuelle la prenait de bonne foi, elle risquerait d'être accusée d'être partielle ou intéressée sous l'effet de jalousies locales.

Par contre, les autorités régionales sont mieux informées des données propres à chaque cas particulier que ne peuvent l'être les pouvoirs centraux. Au surplus, si ceux-ci gardaient la compétence dans les matières individuelles, ils se décideraient sur le rapport qui leur en serait fait par l'échelon local et c'est toujours en fait, sinon en apparence, celui-ci qui prendrait la décision, et le recours à l'autorité centrale n'aurait pour effet que de retarder la prise de la décision sans en augmenter la valeur.

Tout bien pesé, il semble donc opportun qu'un certain pouvoir de décision individuelle soit reconnu aux autorités décentralisées des professions organisées, mais le danger inhérent à son exercice rend nécessaires certaines précautions. D'abord, il faut que les décisions individuelles soient prises dans les cas et conformément à la procédure prévus par les décisions générales du pouvoir central ; il faut ensuite que seule l'autorité régionale ait qualité pour prendre des décisions, à l'exclusion de toute autorité départementale ou locale, car c'est à son échelon que se rencontrent à la fois les avantages d'une relative décentralisation et ceux d'un relatif détachement des contingences locales ; il faut également

que les décisions individuelles soient soumises à une tutelle, mais non pas certes celle de l'administration centrale, car on retomberait dans les inconvénients d'insuffisante information et de lenteur qu'on a déjà relevés, mais celle d'un service public décentralisé, par exemple le préfet ou l'inspecteur général de la Production industrielle ; enfin, il est bon que le pouvoir professionnel central soit exactement informé des décisions prises par les autorités régionales. C'est pourquoi il convient que le compte rendu en soit imposé et qu'une possibilité existe pour le pouvoir central d'évoquer et de réformer les décisions de ses échelons décentralisés.

En tout état de cause, il convient que les règles applicables en la matière soient prévues par la loi, puisqu'il s'agit là d'une matière délicate et qu'au surplus, comme on l'a dit, la délégation ne se présume pas.

2° FONCTION DE REPRÉSENTATION

Le contraire de ce qui a été dit pour la fonction de direction vaut pour la fonction de représentation. Celle-ci en effet prend sa source dans les ressortissants et suppose des rapports directs entre les représentés et le représentant. La fonction de représentation doit monter de l'échelon local vers le pouvoir central, ce qui revient à dire, d'une part, que c'est l'échelon local de la profession qui donne sa base à la fonction représentative et, d'autre part, que chacun des degrés de cette fonction se constitue à partir de l'échelon immédiatement inférieur par la voie de l'élection.

3° FONCTION DE GESTION

La fonction de gestion touche des domaines si divers qu'il n'y a pas de principes généraux qui permettent de fixer le cadre territorial dans lequel elle doit s'exercer. Ce cadre dépend de la nature des choses ; il doit être fixé par l'autorité représentative ou directrice de qui émane l'initiative de la gestion.

On doit simplement, en ce domaine, mettre en garde contre une tendance par trop décentralisatrice. Les personnalités locales prennent le plus vif plaisir à être membres

ou présidents de Conseils d'administration d'organismes divers et spécialement semi-publics ; c'est pour elles la consécration de leur situation professionnelle et la voie qui mène aux honneurs officiels. De ce fait, la tendance existe de créer des gestions beaucoup trop nombreuses et par suite beaucoup trop petites, beaucoup trop onéreuses et généralement mal assurées. On doit au contraire tenir pour vrai que plus le cadre territorial est grand, plus on a de chances de pouvoir trouver les compétences techniques exigées par la nature particulière de la gestion. Or, c'est cette compétence technique qui caractérise en premier lieu la gestion et qui, par suite, doit être tenue pour la condition première de son initiative. La gestion doit être établie dans le plus large des cadres compatibles avec la dose de contact avec les ressortissants qu'exige sa nature particulière. Et dans l'appréciation de cette dose de contact nécessaire et des possibilités matérielles de la réaliser, il convient de ne pas oublier cette indication essentielle : il y a la poste.

4^e FONCTION D'ORGANISATION

Qu'elle s'attache à la gestion interne des entreprises ou qu'elle concerne l'établissement d'ententes entre les entreprises de la même profession ou de professions diverses, qu'elle concerne l'établissement de rapports harmonieux entre les entreprises d'une même profession ou entre des professions connexes, la fonction d'organisation doit être assurée le plus complètement possible, ce qui revient à dire que ses organes doivent se trouver dans tous les cadres territoriaux possibles. C'est évident lorsque le but que l'on se propose d'atteindre est l'introduction de méthodes d'organisation scientifique du travail au sein des entreprises, mais c'est aussi vrai quand il s'agit de la conclusion d'ententes, car les ententes sont plus faciles à conclure entre un petit nombre de membres qui se connaissent bien qu'entre un grand nombre de professionnels. Si la nature de l'objet que se propose l'entente exige son extension, celle-ci est plus facile à réaliser par l'intégration d'ententes partielles au sein d'une entente plus large que d'emblée entre tous ses membres définitifs.

SECTION III. — Les fractionnements selon la dimension des entreprises

Si l'on veut bien se reporter à l'analyse que nous avons présentée au chapitre premier de la notion de profession et si l'on veut bien aussi se remettre en mémoire les considérations présentées au chapitre IV relatif à la sociologie professionnelle, on conviendra que la profession est une entité indivisible. Elle est véritablement une personne dont on ne peut songer à séparer un membre ou une partie sans risquer de tuer la vie dans la partie détachée et même dans le reste du corps. La profession tire sa nature d'entité indivisible de la similitude des activités des entreprises qui la composent, des intérêts communs ou collectifs qui l'animent, de l'unité du marché sur lequel elle apporte ses produits ou ses services et par suite de l'unité nécessaire de la représentation ou de la direction dont on la dote.

A l'unité de fait s'ajoute, en effet, celle des institutions par lesquelles on consacre son existence, du patrimoine que gèrent ces institutions, des possibilités qu'elles ont de concevoir une volonté et de poursuivre une action ; en bref, l'indivisibilité de la profession est un axiome que doit respecter toute œuvre d'organisation professionnelle.

D'un point de vue diamétralement opposé, on peut faire valoir, non sans raison, que les entreprises d'une même profession, malgré qu'elles appliquent une même technique et que leurs produits ou services soient offerts sur un même marché, sont très différentes les unes des autres selon leurs dimensions.

A la différence de dimensions correspond, en effet, une différence dans les possibilités techniques des entreprises, dans leurs structures commerciales et administratives et même dans certains de leurs intérêts. Ces différences font qu'une mesure générale ne produit pas toujours les mêmes effets à l'égard d'une très grande ou d'une très petite entreprise et que, plus certainement encore, les conditions dans lesquelles peuvent s'établir les rapports entre les organismes professionnels et leurs ressortissants ne sont pas toujours identiques.

La direction donnée à la production d'une très grande entreprise est la condition *sine qua non* de l'exécution conforme

d'un plan de production professionnel arrêté dans le cadre national. Par contre, une liberté totale de production laissée à une très petite entreprise de la même branche, dont la clientèle, purement locale, ne pourrait couvrir ses besoins autrement que par les soins de cette très petite entreprise, n'est pas contraire à la bonne exécution d'un tel plan.

Par ailleurs, les grandes entreprises ont des services de comptabilité, de statistique, de contentieux et de rédaction qui les mettent à même de fournir facilement à l'autorité directrice de la profession des renseignements précis ou des éléments de décision et qui les rendent aptes à comprendre des instructions rédigées sur le mode administratif, si nuancées qu'elles puissent être. Les très petites entreprises ont des comptabilités rudimentaires, si même elles en ont ; elles ne connaissent souvent ni leur prix de revient, ni leur chiffre d'affaires exact, ni leur production et ne sont pas à même de fournir des renseignements analogues à ceux que les grandes entreprises peuvent tirer directement de leurs écritures. Au reste, ces renseignements sont parfois sans intérêt pour l'autorité directrice de la profession, puisqu'ils ne lui apporteraient qu'un élément de décision marginal, ou couvert par la marge d'erreur de tout travail humain.

Le problème de l'éclatement de l'organisation professionnelle selon la dimension des entreprises tient dans le rapprochement de ces deux points de vue opposés. En bref, il consiste à déterminer comment on peut, à la fois, respecter l'unité de la profession et nuancer son mode d'action suivant les capacités ou, ce qui revient généralement au même, suivant les dimensions de ses ressortissants.

Ce problème s'est d'abord posé en France à l'égard de ce que la terminologie officielle a nommé « les très modestes entreprises », puis à l'égard des « petites et moyennes entreprises ». Il a pris dans le concret trois aspects différents : la question de la répartition des matières premières aux artisans qui a été résolue par la création de bureaux artisanaux de matières ; le problème de l'organisation professionnelle de l'Artisanat qu'on a tenté de résoudre par l'élaboration d'un statut (loi du 24 août 1943) qui organise une représentation, une direction, une gestion et à un moindre degré, un procédé

d'organisation spéciaux aux entreprises artisanales ; enfin, le problème, cette fois-ci politique des petites et des moyennes entreprises, soulevé par l'agitation intérieure d'organismes qui se vouaient à la défense des intérêts de ces petites et moyennes entreprises et pour la solution desquelles le Secrétariat d'État à la Production industrielle a créé un organisme d'études et de propositions, sous les espèces du Comité d'étude des petites et moyennes entreprises.

Mais s'il est conforme à la structure industrielle de la France et en quelque sorte à son génie politique que ce soit d'abord le problème des petites entreprises qui passionne l'opinion publique, il n'en est pas moins vrai qu'il existe aussi un problème des grandes entreprises, lequel consiste à faire en sorte que celles-ci n'usent pas de leur puissance soit pour faire échec à l'autorité directrice de la profession, soit au contraire pour la réduire à sa merci. La solution de ce problème n'a pas été cherchée ; elle réside peut-être dans un mode spécial d'organisation des rapports entre les grandes entreprises et les pouvoirs publics distinct du mode de droit commun, lequel suppose l'entremise obligatoire des institutions professionnelles.

Quoi qu'il en soit, l'expérience enseigne que la solution de ces divers problèmes ne peut être cherchée que dans le respect des principes suivants :

1) Il faut respecter le principe de l'unité professionnelle. Ce principe découle de deux sources, d'abord de l'unité intrinsèque de la profession, qui a été suffisamment démontrée pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir, d'autre part des nécessités d'un commode exercice du pouvoir économique, lequel exige qu'au regard des pouvoirs publics une seule autorité se présente par profession pour recevoir leurs instructions, les traduire à l'usage de la profession et soit responsable de leur application. Enfin, le souci d'une heureuse collaboration des pouvoirs publics avec les bonnes volontés de la profession exige que l'autorité professionnelle soit responsable de l'ensemble du problème professionnel, faute de quoi elle perd tout enthousiasme, toute imagination et toute volonté d'action.

En bref, ce n'est pas dans un fractionnement de l'autorité

professionnelle que la solution du problème doit être cherchée, mais dans la différenciation de son mode d'action ;

2) Le problème de l'organisation professionnelle selon la différenciation des entreprises consiste aussi bien à éviter la main mise des grandes entreprises sur les petites que des petites sur les grandes.

Que le problème consiste à éviter une sorte de domestication des petites et moyennes entreprises par les grandes, cela est évident pour quiconque est au courant de l'abondante littérature à laquelle a donné lieu la question des trusts. Les très grandes entreprises sont animées au moins autant par la volonté de puissance que par l'esprit de lucre. Il est même de très grandes entreprises, pour lesquelles une nationalisation plus ou moins poussée a détruit toute possibilité d'esprit de lucre chez leurs dirigeants, mais qui n'en ont pas moins une volonté de puissance en tous points analogue à celle d'un trust établi entre des entreprises restées privées. Le problème consiste à éviter sur ce point que les pouvoirs de l'organisation professionnelle soient mis au service de la volonté de puissance des trusts et qu'ils servent à promouvoir une politique qui retire peu à peu aux petites et moyennes entreprises toute possibilité de survie. Sans le contrepoids des petites et moyennes entreprises en effet, les grandes entreprises auraient le pouvoir non seulement de rançonner le marché au détriment du consommateur, mais encore de faire échec à l'autorité de l'État. C'est pourquoi il est recommandable que la direction de la profession, de même que sa représentation ne soient pas assurées par des personnes appartenant uniquement aux plus grandes entreprises. C'est d'ailleurs ce qui serait réalisé si l'on observait les principes que nous avons dégagés ci-dessus quant à la structure souhaitable des organes correspondants aux quatre fonctions de la profession organisée.

Mais le problème consiste aussi, ce qu'on n'a pas toujours aperçu avec la même clarté, à éviter que les plus petites entreprises, saisissant l'occasion de leur nombre, ne prennent la direction de la profession. Elles sont en effet moins bien armées que les grandes entreprises pour la recherche des progrès techniques, moins perméables à toute politique d'amélioration, plus routinières et plus conservatrices dans le

mauvais sens du terme. Elles ne sont pas pour un pays un élément de puissance, surtout dans sa lutte contre ses concurrents étrangers, mais elles peuvent être un élément de qualité, qui honore une civilisation.

Il n'y a point de danger que les petites entreprises prennent la direction de la politique professionnelle, si se conformant aux principes dégagés ci-dessus, l'autorité directrice de la profession n'est pas prise parmi les chefs d'entreprises eux-mêmes. Le problème par contre se pose en termes très nets, en ce qui concerne l'organisation de la fonction de représentation. Pour que cette représentation soit bien assurée, c'est-à-dire pour qu'elle traduise fidèlement la composition de la profession, il faut qu'elle émane aussi bien des grandes que des petites entreprises, et ceci, comme on l'a dit, par la voie de l'élection. Mais dès qu'on tente d'organiser de telles élections, on rencontre l'option entre un système qui donnerait une voix à chaque entreprise et un autre qui donnerait à chaque entreprise un nombre de voix proportionnel à son chiffre d'affaires ou à tout autre élément significatif de son importance dans la profession. Le vote par tête conduit à éliminer de l'organe représentatif les grandes entreprises qui sont presque toujours très largement minoritaires ; le vote par chiffre d'affaires donne une représentation trop forte et parfois même exclusive aux grandes entreprises.

Un tel choix s'est notamment présenté dans l'application de la loi du 16 août 1940, lorsqu'on a tenté d'instituer au sein des Comités d'organisation des groupes professionnels conçus par profession élémentaire et dotés principalement d'une fonction représentative.

La solution qui a été suivie en fait, et qui demeure valable sous quelque législation que ce soit, combine les deux modes précités de constitution de l'organe représentatif. Elle consiste à distinguer dans chaque profession un certain nombre de catégories d'entreprises, définies par des limites supérieures et inférieures de chiffres d'affaires. On établira par exemple une catégorie pour les entreprises réalisant de 1 à 200.000 francs de chiffres d'affaires, considérées comme les petites entreprises de la profession ; une catégorie d'entreprises de 200.001 à 1 million de francs, considérée comme la petite moyenne de la

profession ; une catégorie d'entreprises de 1 million de francs à 10 millions de chiffres d'affaires, considérée comme la grande moyenne de la profession et une catégorie d'entreprises dépassant 10 millions, considérée comme les grandes entreprises.

Les votes ont lieu séparément dans chaque catégorie ; de cette manière chacune des entreprises jusqu'au sommet a ses représentants ; mais pour que l'organe représentatif traduise exactement l'importance relative des diverses catégories d'entreprises dans la profession, le nombre des représentants de chaque catégorie est proportionnel au chiffre d'affaires total réalisé par l'ensemble des entreprises de la catégorie. Soit, par exemple, 40 millions, le chiffre d'affaires de la première catégorie, 30 celui de la seconde et 20 millions celui de chacune des deux autres catégories. Soit par exemple onze le nombre des représentants élus, les première, deuxième, troisième et quatrième catégories ont respectivement quatre, trois, deux et deux représentants. Toute autre solution risque de faire triompher l'élément quantitatif sur l'élément puissance ou vice versa ;

3) La différenciation que l'on doit introduire dans la profession organisée suivant la dimension des entreprises doit être établie sur tous les plans, y compris le plan national. On pourrait songer en effet à limiter la différenciation à l'organisation des services locaux, pour la double raison d'une part, que ce sont ces services qui entrent en rapport avec les entreprises et qu'il s'agit d'adapter aux possibilités d'expression et d'action des entreprises et d'autre part que dans le cas des petites entreprises, leur nombre est généralement si grand que l'établissement de rapports avec elles ne se conçoit que dans un cadre local. Mais ce serait là méconnaître un aspect essentiel des problèmes posés par la différence de dimension des entreprises. La discrimination nécessaire ne concerne pas seulement en effet les possibilités de toute sorte des petites entreprises par rapport aux grandes et par suite les conditions dans lesquelles doivent s'établir les rapports entre la profession organisée et ses ressortissants, mais également même les intérêts des petites ou des grandes entreprises. En d'autres termes, ce qu'il faut rendre possible, ce n'est pas seulement l'établissement de rapports convenables entre la

profession et ses ressortissants, mais aussi la prise en considération, à l'échelon où s'exerce le pouvoir réglementaire et où se conçoit la politique professionnelle de tous les éléments tenant à la dimension des entreprises. Ce qui revient à dire que les aspects propres de l'administration professionnelle déterminés par la dimension des entreprises doivent être connus du pouvoir central professionnel, par l'entremise d'organes, généralement des commissions consultatives ou des sections d'études dont c'est la fonction de les exprimer ;

4) C'est dans le cadre départemental ou même dans certains cas local, que l'action des professions organisées doit être adaptée aux petites entreprises. C'est dans le cadre national que l'action des professions organisées doit être adaptée aux grandes entreprises.

Ce sont là les deux aspects d'une même vérité, à savoir que l'action de la profession organisée doit être adaptée à la zone d'influence de ses ressortissants, où qu'ils aient leur siège social et le lieu de leur exploitation. Les grandes entreprises ont une zone d'action nationale ou internationale ; elles sont les agents d'exécution essentiels ou même uniques de la politique professionnelle. C'est au lieu où cette politique est conçue que la liaison doit s'établir entre la profession organisée et elles. Dans les problèmes importants, il y a même lieu que les pouvoirs publics exercent une action directe ou viennent prêter secours au pouvoir professionnel. Il faut donc qu'ils les connaissent.

Plus pratiquement, convient-il que dans chaque profession, les entreprises importantes soient recensées spécialement, que leurs chefs soient personnellement connus de l'autorité professionnelle et des pouvoirs publics, que des conférences périodiques tenues sous la présidence des pouvoirs publics les mettent au courant de la politique qu'on les invite à suivre et qu'enfin la manière dont ils appliquent cette politique professionnelle soit spécialement suivie. En bref, les grandes entreprises ne doivent pas être pour l'autorité professionnelle, ni pour les pouvoirs publics des ressortissants anonymes, auxquels s'appliquent des procédés automatiques de direction, mais il faut qu'elles soient des ressortissants individualisés que l'on suit de très près.

Par contre, les petites entreprises ne peuvent pas entrer en rapport directement avec l'autorité professionnelle en fonction dans la capitale. Elles ont besoin d'entrer en rapport avec des personnes physiques, dont elles connaissent la figure et le nom, et qui ont leur confiance. Il faut par ailleurs que les directives de l'autorité professionnelle leur soient présentées d'une manière adaptée à leur situation et à leurs possibilités. Ces nécessités conduisent à créer entre la profession organisée et cette catégorie particulière de ressortissants, un échelon intermédiaire qui aux yeux du ressortissant sera l'autorité professionnelle elle-même et qui, pour l'autorité professionnelle centrale, fera figure de ressortissant collectif. En d'autres termes, cet échelon, généralement départemental, sera comme un écran qui masquera le pouvoir central professionnel aux yeux du petit ressortissant et qui masquera le petit ressortissant aux yeux du pouvoir central professionnel. Cet organisme local doit être, cela va sans dire, responsable dans le plus plein sens du terme devant le pouvoir central professionnel à la fois de l'exécution de ses décisions et de son information quant à la situation particulière des très petites entreprises.

En bref, dans une profession comportant des entreprises de dimensions variables, le chef d'une très grande entreprise communique directement avec l'autorité professionnelle et il est personnellement connu d'elle ; le chef d'une entreprise moyenne communique directement avec le pouvoir central professionnel, mais il n'en est pas spécialement connu ce qui au demeurant n'est pas nécessaire, puisque c'est pour le cas du ressortissant moyen que sont conçues les règles et les instructions ; le chef d'une très petite entreprise est inconnu du pouvoir central, mais il est parfaitement connu d'un échelon local qui est son seul correspondant.

CHAPITRE X

L'INTÉGRATION DES PROFESSIONS ORGANISÉES DANS LES ENSEMBLES INTERPROFESSIONNELS

SECTION I. — Naissance de la notion interprofessionnelle et principes fondamentaux qui la régissent

La profession organisée a pour ressortissants toutes les entreprises qui exercent la même activité économique sur l'étendue du territoire national. Les fonctions qu'on lui reconnaît, la structure qu'on prévoit pour les organes qui les exercent et la nécessité de rapprocher l'action de la profession organisée de ses ressortissants conduisent à une organisation en quelque sorte verticale des activités professionnelles qui forment en définitive un ensemble d'institutions ayant une tête dans la capitale et des rameaux déconcentrés ou décentralisés dans les régions, les départements, voire même dans certains cas, les localités.

Si l'on examine, en quelque sorte de l'extérieur et du point de vue statique, l'ensemble des institutions professionnelles ainsi construit, on est à même de faire quelques constatations.

D'abord, on aperçoit que les professions organisées sont extrêmement nombreuses. Aucun recensement des professions n'ayant jamais été fait, il n'est pas possible de fixer avec exactitude leur nombre, mais des classements grossièrement approchés, réalisés par les imparfaites nomenclatures professionnelles en vigueur, fixent ce nombre entre mille cinq cents et deux mille cinq cents. Il est vraisemblable que ce nombre dépasserait cinq mille si les nomenclatures s'attachaient à consacrer véritablement la notion de profession, telle que nous l'avons définie et si, par suite, elles englobaient sous des rubriques distinctes non seulement les professions exercées

collectivement, mais encore celles qui coïncident avec un métier individuellement exercé.

On constaterait en outre que les dimensions des professions sont extrêmement inégales ; certaines comportent plus de quatre cent mille entreprises, telle par exemple la profession de débitant de boissons ; d'autres ne comportent que quelques membres : les fabricants de vitraux se comptent sur les doigts de la main ; il n'y a même, en France actuelle, qu'une seule entreprise qui produise les disques de phonographe. Les différences qui apparaissent entre les dimensions des professions organisées ne tiennent pas seulement à celles du nombre des entreprises composant la profession, mais également à la dimension des entreprises : il y a quelques réparateurs de porcelaines anciennes et quelques producteurs d'aluminium : les premiers sont des artisans qui n'ont guère plus d'un compagnon, les seconds comptent parmi les plus importantes entreprises françaises.

On constaterait également que chaque profession organisée ne présente pas, par rapport à chacune des autres professions organisées, le même degré de différenciation ; il y a des professions qui n'ont rien à voir les unes avec les autres, celle de tailleur de diamant et celle de cordonnier par exemple ; il y en a d'autres, au contraire, qui ont des liens de parenté indéniables, celle par exemple de bourrelier et celle de sellier, ou celle de fabricant d'appareils photographiques et celle de fabricant de lunettes optiques.

On constaterait enfin que certaines professions se trouvent presque toujours exercées simultanément par les mêmes entreprises, ainsi les professions de papetier et celle de libraire, ou les professions de coiffeur et celle d'exploitant d'instituts de beauté.

De ces constatations on peut tirer cette conclusion que les professions élémentaires organisées chacune pour soi ne sont pas des entités indépendantes les unes des autres, mais qu'il y a souvent entre elles des affinités naturelles plus ou moins marquées et qu'ainsi la notion de parenté professionnelle est dans la nature des choses.

Si l'on cherche maintenant à faire vivre cet ensemble de professions, organisées chacune pour soi, si notamment les

pouvoirs publics cherchent à entrer en rapport avec elles pour être informés de leur état, de leurs besoins ou de leurs avis, ou si les pouvoirs publics cherchent à leur faire tenir leurs directives, ou si les pouvoirs publics tentent de les charger de certaines fonctions dans leur intérêt propre, ou si enfin les professions organisées elles-mêmes cherchent à réaliser leurs fins, quelques autres constatations peuvent être faites.

D'abord, celle que c'est très lourd et difficile pour une administration publique d'entrer directement en rapport avec mille cinq cents ou deux mille cinq cents correspondants. Il faut des livres d'adresses bien complets pour ne point en omettre. Il faut des installations matérielles spéciales : les machines à écrire les mieux conditionnées ne reproduisent guère plus de huit pelures d'une seule frappe, encore la dernière n'est-elle pas toujours lisible ; les machines à ronéoter s'es-soufflent à partir du cinq centième exemplaire ; seule l'impression permet d'écrire deux mille cinq cents fois la même chose à deux mille cinq cents correspondants. Encore est-il permis de penser qu'il est difficile d'établir un texte qui puisse être lu et compris par deux mille cinq cents professions organisées différentes et qui ait à l'égard de chacune d'elles un degré de précision suffisant pour que la lecture soit suivie d'effets.

On constate en outre que certaines professions sont trop pauvres en effectifs pour qu'on puisse recruter dans leur sein les éléments propres à constituer les organes nécessaires à l'exercice des quatre fonctions de l'organisation professionnelle et leurs états-majors.

On constate également que certaines professions — et ce ne sont pas nécessairement les mêmes que les précédentes — sont trop pauvres en ressources financières pour faire vivre les organes correspondant aux quatre fonctions de l'organisation professionnelle et pour pouvoir assumer certaines tâches dont les pouvoirs publics songeraient à les charger dans les mêmes conditions que toutes les autres professions.

On constate surtout que certains groupes de professions sont en étroite intercommunication. Ces intercommunications peuvent s'établir par plusieurs voies. Tantôt c'est la main-d'œuvre qui est techniquement apte à passer d'une profession

à une autre ; tantôt l'intercommunication réside dans la possibilité de substituer les produits d'une profession à ceux d'une autre dans le même usage ; tantôt l'intercommunication résulte de la connexité dans l'usage des produits caractéristiques des diverses professions, qui fait qu'aucune d'elles ne peut mener une politique de production indépendante des politiques de production des autres professions en cause. Enfin, s'agissant de la main-d'œuvre non spécialisée, c'est-à-dire de celle qui peut le plus facilement changer d'emploi, une intercommunication s'établit toujours par le jeu des tarifs de salaires qui entraîne la possibilité d'importants courants de main-d'œuvre d'une profession à une autre.

On constate également que certaines questions concernent non pas seulement une, mais plusieurs professions nettement déterminées. C'est le cas notamment de tous les problèmes propres à un métier, lorsque ce métier intéresse plusieurs professions : tel le problème de la formation professionnelle des sténo-dactylographes.

On constate enfin que certaines questions, quoiqu'intéressant toutes les professions, ne concernent ni une ni plusieurs professions déterminées en particulier, par exemple l'établissement d'un canal, l'outillage d'un port, etc.

En bref, il résulte de ces constatations qu'aucune profession organisée ne peut pleinement réaliser sa mission et mener sa pleine existence si, pour certaines questions tout au moins, elle ne reçoit pas l'aide d'un groupe de professions dont elle serait membre.

En définitive, soit que l'on examine de l'extérieur l'aspect qu'offre l'ensemble des professions organisées, soit qu'on examine par l'intérieur les conditions d'activité de la profession organisée et les nécessités de son développement, on parvient à la conclusion que le groupement de plusieurs ou de la totalité des professions est nécessaire, autrement dit, qu'il faut intégrer les professions organisées dans des ensembles interprofessionnels.

Mais les considérations précédentes qui donnent naissance à la notion d'interprofessionnalisme lui impriment en même temps certains caractères qui obligent à tenir l'organisation interprofessionnelle dans le respect de certains principes.

Premier principe. — L'interprofessionnalisme groupe des professions et non pas des entreprises ou des individus.

Ce principe a une base rationnelle. C'est en cherchant à faire vivre les professions organisées chacune pour soi qu'apparaît en effet la nécessité d'une organisation interprofessionnelle ; l'organisation professionnelle est donc chronologiquement et logiquement antérieure à l'organisation interprofessionnelle et comme par ailleurs la mission de l'organisation interprofessionnelle réside dans les difficultés que rencontre la profession organisée à vivre par elle-même et toute seule, et non pas dans la faiblesse ou l'impuissance de l'entreprise, c'est bien la profession qui est ressortissante de l'interprofession.

Ce principe s'appuie également sur des données de fait. Si l'on escamote entre l'interprofession et l'entreprise le stade de la profession organisée, l'organisme interprofessionnel a pour ressortissants immédiats des entreprises, lesquelles appartiennent par hypothèse, à des professions différentes et ont, par suite, des intérêts toujours distincts et souvent opposés. Du fait même que leur appartenance à une interprofession est rendue nécessaire par la connexité des professions en cause, les entreprises de ces diverses professions entretiennent les unes avec les autres d'étroits rapports. Or, dans une interprofession dont les ressortissants seraient les entreprises elles-mêmes, une majorité d'entreprises se dégagerait, une majorité d'entreprises clientes, par exemple, ou une majorité de fournisseurs, ou bien encore une majorité de producteurs ou une majorité de commerçants, et cette majorité qu'animerait son intérêt professionnel userait de la puissance de l'interprofessionnalisme pour brimer les entreprises minoritaires. En d'autres termes, l'interprofessionnalisme, sans le stade professionnel, revient toujours à subordonner les entreprises d'une profession aux entreprises d'une autre. Lorsque, au contraire, existe le stade professionnel et que ce sont les professions qui sont membres de l'interprofession, leur force au sein de l'interprofession est égale pour peu que leur représentation le soit, et leur puissance, en définitive, ne dépend pas de celle des entreprises qui les composent, mais uniquement de leur qualité de professions reconnues et organisées. En d'autres termes, constituer l'interprofession-

nalisme à partir des professions organisées et non à partir des entreprises, est le seul moyen de mettre ces différentes profession sur un pied d'égalité.

Le principe énoncé n'est pas vrai dans un régime d'économie libre, c'est-à-dire dans un régime où l'on ne cherche pas à atteindre l'entreprise et où, par suite, on ne la groupe pas par professions élémentaires en vue d'en permettre le commandement économique. Dans un tel régime, ce qu'on cherche simplement à faire, c'est deux choses : d'une part, assurer la représentation des « intérêts généraux du commerce et de l'industrie », c'est-à-dire de ce qui est commun à toutes les entreprises, c'est-à-dire également ce qui n'est pas différencié par profession ; d'autre part, assurer des gestions dont le propre est de n'intéresser aucune profession en particulier et de les concerner toutes à la fois. En régime libéral, l'interprofessionnalisme préexiste au professionnalisme et par suite n'y trouve pas sa base. Mais dès l'instant que l'instauration d'un régime d'économie dirigée a rendu nécessaire l'établissement d'un régime d'organisation professionnelle, tout organe interprofessionnel qui ne trouve pas sa base dans l'organisation professionnelle ne prend plus racine dans la réalité et se trouve dans un équilibre instable, d'où il tend à sortir en se transformant en un groupement de professions organisées. Ce fut, pendant le temps de l'armistice, le cas des Chambres de Commerce et d'Industrie qui, nées avant l'organisation professionnelle, avaient pour ressortissants directs les entreprises et non pas les professions et qui, selon divers projets qu'elles ont elles-mêmes élaborés ou qu'ont établis les pouvoirs publics, tendaient à prendre racine dans l'organisation professionnelle.

Le principe énoncé a pour conséquence une certaine structure des institutions interprofessionnelles. Celles-ci, par une voie ou par une autre, par celle de l'élection, par celle de la nomination ou par celle de la juxtaposition, doivent avoir des organes émanés non pas directement des entreprises, mais des professions rassemblées dans l'interprofessionnalisme.

Deuxième principe. — En matière interprofessionnelle, une distinction fondamentale s'établit entre l'interprofessionnalisme partiel et l'interprofessionnalisme total.

L'interprofessionnalisme partiel apparaît toutes les fois que l'on se trouve en présence de choses communes à plusieurs professions déterminées. Ainsi les questions relatives au marché des peaux brutes et du cuir établissent un lien d'interprofessionnalisme partiel entre toutes les professions dont le cuir est la matière première.

L'interprofessionnalisme total, par contre, apparaît toutes les fois qu'on est en présence de choses qui concernent toutes les professions sans que, ni l'une ni plusieurs d'entre elles, susceptibles d'être déterminées, n'en sont le support particulier. On se trouve en présence d'un interprofessionnalisme total, par exemple, dans le domaine fiscal, dans le domaine des questions de transport, dans le domaine de la documentation économique générale.

De ce principe découle qu'il n'y a pas de commune mesure entre l'interprofessionnalisme total et l'interprofessionnalisme partiel et que chacun d'eux, ayant une nature propre, demande une organisation distincte et des organes particuliers.

SECTION II. — De l'interprofessionnalisme partiel Théorie de la Famille professionnelle

Une fois ressenti le besoin de ne pas laisser indépendantes les unes des autres toutes les professions organisées et de les rapprocher en groupements réalisant un interprofessionnalisme partiel, et quand on cherche à préciser les raisons qui justifient cet interprofessionnalisme partiel, on en aperçoit de deux sortes. Il y a des raisons de fond et des raisons de fait. Les premières conduisent à un interprofessionnalisme de nature, les secondes à un interprofessionnalisme d'opportunité.

Disons tout de suite que les nécessités d'un bon fonctionnement de l'organisation professionnelle au sein d'un régime d'économie dirigée conduisent à donner la même structure formelle à l'interprofessionnalisme de nature et à l'interprofessionnalisme d'opportunité car la démultiplication du commandement n'est possible qu'à la condition d'une interchangeabilité suffisante des organismes démultipliés; de telle sorte qu'en apparence l'interprofessionnalisme de nature et l'inter-

professionnalisme d'opportunité se ressemblent et ce n'est que dans leur structure intime et dans leur fonctionnement journalier que les différences apparaissent.

Il y a interprofessionnalisme de nature entre des professions qui ont de solides réalités à mettre en commun et qui, par suite, sont en quelque sorte parentes par le sang.

Il y a interprofessionnalisme d'opportunité entre des professions que l'on réunit pour la seule raison qu'elles ne sont pas viables isolément et entre lesquelles on établit par suite une simple alliance institutionnelle.

§ 1. L'interprofessionnalisme de nature

Des professions distinctes peuvent avoir bien des points communs de nature diverse. Mais lorsqu'on cherche à établir entre ces points communs des classements quelque peu généraux, on est conduit à découvrir une fois de plus la distinction entre les critères horizontaux et les critères verticaux et à établir par suite deux aspects d'interprofessionnalisme de nature.

Le lien le plus solide qui puisse apparaître entre des professions distinctes, c'est évidemment l'interchangeabilité des hommes qu'elles emploient. Les professions sont parentes par le sang lorsque leur main-d'œuvre peut, sans adaptation spéciale, passer de l'une à l'autre.

Si l'on creuse cette notion d'interchangeabilité des hommes, on découvre qu'elle s'explique par la similitude des techniques mises en œuvre dans les professions. Ce que les hommes connaissent, en effet, c'est leur métier, c'est-à-dire l'aptitude à pratiquer une certaine technique de production. Et si l'on creuse encore cette notion de parenté par le métier, on aperçoit qu'elle s'explique elle-même par l'unité des matières premières mises en œuvre, car c'est le plus souvent la nature de la matière première qui détermine la technique. C'est ainsi que le cuir est une matière première qui se coupe, qui se coud ou qui se cloue. Couper, coudre et clouer le cuir sont des techniques propres au cuir et cela est vrai que l'objet fini soit une chaussure sur mesure, une selle d'armes, un harnais ou un gant. Il y a ainsi une parenté par le sang entre tous les métiers qui traitent le cuir.

C'est sur la base de cette constatation que l'on a tenté, notamment au sein du Conseil supérieur de l'Économie industrielle et commerciale, une définition de ce qu'on a nommé, pendant tout le temps de l'application de la Charte du Travail, la famille professionnelle. On sait en effet que la Charte n'a de la famille professionnelle qu'une conception purement formelle. Elle est le cadre dans lequel se développent les institutions prévues par la Charte, c'est-à-dire les Comités sociaux nationaux, les Fédérations de syndicats, etc. Mais pour passer à l'application de la Charte, il a fallu transformer cette notion formelle qui ne pouvait absolument pas servir à délimiter les contours des familles puisqu'elle était vide de tout contenu concret, en une notion nourrie de réalités observables. C'est alors qu'a été faite au sein du Conseil précité, la distinction déjà exposée ci-dessus entre les métiers de base ou de formation et les métiers dérivés. Les premiers donnent lieu à un apprentissage spécial, les seconds à une simple adaptation en usine. Ce qui rend la main-d'œuvre interchangeable c'est la communauté des métiers de base, d'où l'idée que la famille professionnelle peut être définie comme l'enveloppe qui contient toutes les professions ayant les mêmes métiers de base. C'est ainsi que l'on définit la famille des industries du cuir, celle des industries du vêtement, celle du commerce, etc.

Si précise et si concrète que soit cette notion de la famille professionnelle ainsi définie, il s'en faut néanmoins de beaucoup qu'elle englobe tous les cas où un interprofessionnalisme de nature s'offre à l'attention. Il est en effet des cas où diverses professions n'ont de communication entre elles, ni par la qualification professionnelle de leur main-d'œuvre, ni par les techniques appliquées, ni par les matières premières mises en œuvre et où, cependant, leur parenté est indiscutable. Ce sont tous les cas dans lesquels la parenté professionnelle naît de l'unité de la fin économique poursuivie par les diverses professions en cause, c'est-à-dire de l'unité du service rendu aux consommateurs. Dans ces cas, la situation et la politique d'une profession dépendent, par un lien de filiation, de la situation et de la politique d'une autre profession, ou commandent, par un lien de même nature, la situation et la

politique d'une tierce profession. C'est parce que les diverses professions intéressées se commandent les unes les autres par un lien logique et chronologique que l'on peut affirmer leur interprofessionnalisme. Mais il s'agit alors d'un interprofessionnalisme dit vertical.

De bons exemples d'interprofessionnalisme vertical sont donnés aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie.

Dans l'agriculture, il y a un interprofessionnalisme vertical incontestable entre le viticulteur de Champagne, le négociant-éleveur qui achète la récolte sur pieds ou le vin nouveau, qui fait les mélanges convenables pour réaliser un certain goût du produit fini, qui soigne le vin dans ses chais et le fait vieillir et enfin le marchand de vins en gros ou en détail par l'entremise duquel le champagne élaboré parviendra aux mains du consommateur. Il y a de même, dans l'agriculture, interprofessionnalisme vertical entre l'éleveur de vaches laitières, la coopérative ou le ramasseur de lait, le fromager ou le fabricant de beurre, le mandataire aux Halles, etc.

Dans l'industrie, il y a un interprofessionnalisme vertical certain entre des professions dont la main-d'œuvre n'a aucun point commun, dont les techniques sont très différentes mais qui concourent à une même fin. Un exemple frappant en est donné par les industries de la photographie : le fabricant d'appareils photographiques qui appartient à l'industrie de l'optique, le fabricant de pellicules sensibles qui appartient à l'industrie chimique, le fabricant de papiers de tirage qui appartient à l'industrie du papier, l'industriel qui développe et tire les clichés, le commerçant en articles photographiques qui vend les appareils et les pellicules et qui sert d'intermédiaire entre le photographe amateur et l'atelier de développement et enfin le photographe professionnel qui établit les photos de carte d'identité ou les portraits d'art, concourent à la même fin qui est la production de bonnes photographies. La solidarité de ces diverses professions apparaît d'une manière frappante si l'on songe simplement à l'unité d'efforts qu'il faut réaliser pour parvenir, par exemple, à répandre dans le public la pratique de la photographie en couleurs ou du cinématographe d'amateurs. L'exemple de la photographie montre qu'une

parenté étroite peut s'établir entre certaines professions par l'unité de la politique de production qu'elles concourent à réaliser.

Mais si l'on est maintenant convaincu que l'interprofessionnalisme de nature peut avoir plusieurs bases différentes, tantôt l'interchangeabilité de la main-d'œuvre, tantôt l'unité de la politique de production, on aperçoit que ces deux sources d'interprofessionnalisme ne s'excluent malheureusement pas l'une l'autre, mais qu'elles ajoutent au contraire leurs effets. Dès lors, si s'étant convaincu de la nécessité d'une organisation interprofessionnelle, on cherche à l'établir, on se trouve en présence de deux critères pour le groupement des professions et l'on ne peut réaliser ce groupement sans faire d'abord un choix entre ces deux critères.

La question se pose d'ailleurs de savoir si c'est bien un choix qu'il faut faire ou s'il ne convient pas au contraire de combiner ces deux critères, à charge d'établir entre eux une articulation convenable.

La réponse à cette question est donnée par les deux principes suivants qui peuvent être tenus pour les fruits de l'expérience passée :

1° On ne peut établir de classement au sein d'un ensemble de professions que suivant un seul critère.

Ce principe évident n'a pas toujours été aperçu. Soit des objets qui sont ronds, carrés ou triangulaires, rouges, jaunes ou verts, en bois, en métal ou en pierre. Si l'on veut classer ces objets d'après leurs propriétés physiques, on ne peut, par exemple, se donner pour fin d'établir quatre catégories d'objets : les objets ronds, les objets en pierre, les objets triangulaires jaunes et les objets carrés verts car il est évident que plusieurs catégories se disputeront les mêmes objets, celle des objets ronds et celle des objets de pierre qui se disputeront les objets ronds de pierre, et que d'autres objets, les triangulaires rouges par exemple, ne trouveront aucune catégorie où se classer. Il faut au contraire s'attacher à un seul critère qui embrasse tous les objets et les ranger suivant ce critère. On aura, par exemple, d'un côté les objets ronds, d'un autre les objets carrés et d'un troisième les objets triangulaires ; et si ce classement n'est pas assez détaillé pour permettre la solution

des problèmes qui se posent au sujet de ces objets, il faudra établir une sous-distinction par catégories suivant un deuxième critère, celui de la couleur par exemple, et l'on aura les objets ronds rouges, les objets ronds jaunes, les objets ronds verts, les objets triangulaires rouges, etc. Le cas échéant, on appliquera le troisième critère à l'intérieur de chacune des sous-divisions précédemment établies. En d'autres termes, lorsque divers critères de classement sont concevables, on ne peut que les appliquer successivement et non simultanément.

Il en va de même des professions. On ne peut songer à classer les unes suivant leurs liens de parenté technique, les autres suivant le critère du service rendu au consommateur. Si l'on retenait à la fois, dans le domaine de l'optique le critère de la technique mise en œuvre et dans le domaine de la photographie, le critère de la fin poursuivie, les fabricants d'appareils photographiques appartiendraient simultanément à la famille professionnelle de l'optique et à la famille professionnelle de la photographie, ce qui est du désordre ;

2° Si plusieurs critères de classement des professions sont concevables, il ne suffit pas, pour résoudre tous les problèmes pratiques, d'établir un classement suivant un critère, il faut établir des classements utilisant tous ces critères, mais les utilisant suivant une hiérarchie.

Si des critères distincts sont concevables, c'est en effet qu'ils découlent de données concrètes et qu'ils répondent à des nécessités de fait ; certains problèmes naissent dans le champ déterminé par l'application d'un des critères, d'autres naissent dans les domaines déterminés par l'application d'autres critères. Si l'on s'en tient à un seul critère, les seconds problèmes n'auront pas de cadre où ils puissent se poser, ni d'organes chargés de les résoudre et resteront sans solution. C'est ainsi que si le critère retenu pour le classement des professions est un critère de technique, la fabrication de bonnes lentilles pour appareils photographiques sera étudiée au sein de l'organisme interprofessionnel de l'optique, mais le problème de la concordance des formats des appareils photographiques et des pellicules ne sera pas réglé. Les résultats inverses sont obtenus si le critère retenu pour le classement des professions est celui de la finalité économique. D'où il

résulte que les nécessités pratiques exigent que l'on utilise les deux critères.

Les deux principes précités semblent contradictoires, mais la pratique exige qu'on les combine. Dans l'application, cette combinaison est obtenue, d'une part en groupant toutes les professions constitutives de l'ensemble à classer suivant un critère et un seul, d'autre part en superposant à ces groupements des organismes qui groupent les mêmes professions suivant le second critère. Mais c'est alors un problème d'articulation entre les organismes verticaux et les organismes horizontaux qui se trouve posé.

Un premier pas vers la solution de ce problème est réalisé par l'application d'une règle selon laquelle les organismes constitués sur la base de l'un des critères, le critère vertical par exemple, ont une compétence de droit commun, et les organismes constitués sur la base d'un second critère, le critère horizontal par exemple, ont une compétence d'exception. L'application de cette règle permet d'éviter des conflits de compétence pour toutes les questions dont la nature exige qu'elles soient traitées par un organisme, mais supporte qu'elles puissent l'être par cet organisme seul, sans partage de pouvoirs avec les organismes constitués sur la base du second critère.

Elle n'en laisse pas moins la porte ouverte à tous les conflits de compétence pour les questions qui intéressent au même chef les organismes verticaux et horizontaux. Le problème est de faire en sorte, à la fois que les deux organismes étudient ces questions et que néanmoins des décisions puissent intervenir.

Ce problème est insoluble. Il ne suffit pas de dire en effet, comme on pourrait le faire après une réflexion hâtive, que les deux organismes agiront en accord l'un avec l'autre ; même s'ils sont d'accord, il faut déterminer qui prend l'initiative de l'étude et qui est responsable de l'exécution, faute de quoi le problème pourrait ne pas être du tout abordé ; et s'ils ne sont pas d'accord, il n'y a pas de décision possible. Or, il faut qu'il y en ait une.

La seule solution viable consiste, pour ces questions communes, à mettre les deux catégories d'organismes sur un

piéd de complète égalité pour l'instruction des mesures à prendre et, une fois l'instruction terminée, à priver l'un et l'autre organismes de tous leurs pouvoirs de décision pour les confier à leur supérieur hiérarchique commun le plus rapproché, qu'on trouvera d'ailleurs le plus souvent au niveau des administrations publiques.

Dans le cas de la photographie par exemple, on dira que toutes les questions qui intéressent à la fois l'une des professions de la photographie et par suite la famille professionnelle horizontale à laquelle elle appartient, et la politique générale de la photographie seront simultanément instruites par la famille professionnelle horizontale et par l'organisme de liaison vertical de la photographie et que la décision en appartiendra au directeur ou au secrétaire général du ministère de la Production Industrielle qui sera le supérieur hiérarchique le plus rapproché de tous les organismes professionnels intéressés.

En bref, l'interprofessionnalisme de nature comporte deux sortes d'institutions : des institutions horizontales, ou familles professionnelles, fondées sur le critère de l'interchangeabilité de la main-d'œuvre, qui ont un pouvoir de droit commun, et les organismes de liaison verticaux qui ont une compétence d'exception ; les uns et les autres fonctionnent avec ce correctif que toutes les questions qui les intéressent en commun sont simultanément instruites par les deux et soumises à la décision de l'administration.

Il reste à déterminer le contenu précis des attributions qu'il convient de donner aux organes interprofessionnels. Cette détermination doit se faire distinctement, pour chacune des quatre fonctions de l'organisation professionnelle.

1^o FONCTION DE REPRÉSENTATION

La représentation des intérêts professionnels est exercée dans le cadre de la profession organisée. Dans la mesure où les professions organisées au sein d'une même famille ont des intérêts communs ou plus exactement des intérêts collectifs distincts de ceux de chacune des professions organisées, leur représentation doit être assurée.

Cette représentation obéit dans son mode d'organisation et dans son fonctionnement aux principes généraux qui ont

été dégagés pour l'exercice de la fonction de représentation dans le cadre de chaque profession organisée.

2^o FONCTION DE DIRECTION

Pour l'application d'une politique économique, c'est véritablement la profession qui est le cadre dans lequel la fonction de direction doit se couler pour atteindre l'entreprise, car c'est la profession qui produit les objets ou les services d'une même nature. Il semble bien qu'il n'y ait pas lieu, par conséquent, d'organiser à l'échelon de l'interprofessionnalisme partiel l'exercice d'une fonction de direction et que l'usage du pouvoir professionnel ainsi que la mise en jeu de la responsabilité de la profession dans l'exécution de la politique économique d'ensemble doivent s'établir au niveau de la profession et non à celui de l'interprofessionnalisme partiel.

A ce principe il convient d'apporter deux atténuations. La première est que les politiques professionnelles peuvent ne pas être indépendantes les unes des autres, mais constituer, au contraire, des sortes de vases communicants. En ce cas, la conception de toute politique professionnelle comporte deux degrés, dont l'un s'établit au niveau de l'interprofessionnalisme partiel.

L'exemple le plus caractéristique de cette interdépendance des politiques professionnelles est celui du problème de l'énergie. Il existe diverses sources d'énergie : le charbon, le pétrole, l'électricité d'origine hydraulique ou thermique, le gaz, etc. Les professions d'exploitants de mines de charbon, de producteurs de gaz, d'exploitants de chutes d'eau ou de centrales thermiques sont distinctes et dans le cadre de chacune d'elles une politique est nécessaire, pour la conception et la réalisation de laquelle la fonction de direction doit être instaurée à leur niveau. Mais ces politiques ne sont pas indépendantes l'une de l'autre : le charbon est la source commune d'une énergie qui peut être soit directement tirée de lui par sa combustion dans des machines à vapeur, soit transformée en énergie électrique par sa combustion dans des centrales thermiques, soit transformée en gaz par son traitement dans les cokeries ou usines à gaz, soit enfin transformée en essence par synthèse ; et au regard de l'utilisateur, dans

bien des cas, les diverses formes sous lesquelles l'énergie se présente sont interchangeables ; on cuit des poulets aussi bien dans les fourneaux électriques que dans les cuisinières à gaz. Il y a donc lieu que chaque politique particulière du gaz, de l'essence, etc., soit conçue dans le cadre d'une politique totale de l'énergie, pour l'élaboration de laquelle il faut instituer une fonction de direction à un échelon interprofessionnel partiel.

Mais s'il en est ainsi, un problème se pose, facile à résoudre d'ailleurs. C'est celui de l'articulation entre les fonctions de direction constituées à l'échelon interprofessionnel et à l'échelon professionnel. Si cette articulation est établie sur le mode hiérarchique, elle fonctionne sans difficulté. Si, au contraire, chacun des deux organismes de direction exerce des pouvoirs propres sous le contrôle, l'un de l'interprofessionnel partiel, l'autre des pouvoirs publics, il y a deux solutions de continuité dans les voies par lesquelles la politique économique des pouvoirs publics descend jusqu'au niveau des entreprises et, par suite, deux fois plus de raisons pour qu'elle n'y descende pas.

La seconde atténuation trouve son fondement dans une considération de commodité. Il peut être plus facile pour les pouvoirs publics, pour l'application de leur politique économique, d'entrer en rapport avec un seul organisme interprofessionnel qu'avec plusieurs organismes distincts. L'interprofessionnalisme sert alors d'organe-relai et il convient de lui confier la dose de fonction de direction nécessaire pour recevoir et transmettre les instructions des pouvoirs publics et en surveiller l'application.

3^o FONCTION D'ORGANISATION

Cette fonction a deux aspects, l'un intérieur aux entreprises et qui, par suite, est sans rapport avec l'interprofessionnalisme, l'autre qui est interentreprises et qui réside principalement dans l'établissement d'ententes organisatrices du marché. De telles ententes ne peuvent être conçues, *a priori*, que dans le cadre de la profession puisqu'elles règlent les rapports réciproques d'entreprises concurrentes, c'est-à-dire d'entreprises qui appartiennent à la même profession.

Mais une bonne organisation économique ne suppose pas seulement un partage convenable des activités des entreprises d'une même profession ; elle suppose aussi l'établissement de rapports harmonieux entre des professions différentes, notamment entre celles qui sont les unes pour les autres clients et fournisseurs, ou entre celles qui ont des activités marginales communes. Ce nouveau type d'ententes qui sont, non pas des ententes interentreprises, mais des ententes interprofessions, a évidemment pour cadre naturel celui de l'interprofessionnalisme partiel. Et c'est dans cette mesure limitée, mais riche d'un contenu précis, que la fonction d'organisation doit être instituée dans le cadre de l'interprofessionnalisme partiel.

4^o FONCTION DE GESTION

Le propre de la fonction de gestion est d'être l'utile complément des deux fonctions de direction et de représentation. Il doit donc y avoir à l'échelon interprofessionnel la dose de fonction de gestion qu'exige l'heureux exercice des fonctions de direction et de représentation établies à son niveau.

Un champ d'activité assez large est ouvert par ailleurs à la fonction de gestion dans le cadre de l'interprofessionnalisme partiel, par le critère même sur la base duquel cet interprofessionnalisme a été constitué. On se souvient en effet que la famille professionnelle est l'enveloppe de toutes les professions qui comportent le même métier de base. De cette définition découle que les gestions rendues nécessaires par la solution des problèmes de métier trouvent leur cadre le plus approprié dans la famille professionnelle. C'est donc à elle qu'il appartiendra de régler tous les problèmes posés par ses métiers de base et notamment le vaste et complexe problème de la formation professionnelle.

Mais ici une considération nouvelle apparaît, celle de la dimension des champs dans lesquels s'exerce la fonction de gestion. Les cas sont nombreux où, par sa nature, la fonction de gestion trouve son cadre normal au niveau de la profession, mais où, à ce niveau, elle ne trouve pas un aliment suffisant à son activité du fait que les organismes trop petits ne sont pas viables, ou sont d'un prix de revient trop élevé. Dans ce cas, des raisons d'opportunité financière et de commo-

dité conduisent à transférer sur le plan de l'interprofessionnalisme partiel des gestions dont il serait normal, mais difficile, qu'elles soient exercées dans le cadre de chaque profession. Ainsi en va-t-il par exemple des nombreuses œuvres sociales. Mais c'est alors non par nature, mais par opportunité, que l'une des fonctions de l'organisation professionnelle devient un attribut de l'interprofessionnalisme partiel et c'est ainsi qu'apparaît la notion de l'interprofessionnalisme d'opportunité.

§ 2. L'interprofessionnalisme d'opportunité

L'application des critères dégagée ci-dessus pour la constitution de l'interprofessionnalisme de nature ne peut pas être entièrement faite sans considération de la dimension des organismes interprofessionnels qu'elle engendre.

Si l'on veut soumettre l'interprofessionnalisme partiel à des règles générales, il faut que les divers organes interprofessionnels soient de puissance comparable, afin de pouvoir s'acquitter des mêmes missions avec des moyens équivalents. Or, il peut se faire que l'application des critères déterminant les familles professionnelles donne lieu, dans certains cas, à des poussières de toutes petites familles, au sein desquelles on ne saurait envisager de créer, sans se heurter à des impossibilités matérielles ou à des inopportunités financières, tous les organes d'une famille. Par ailleurs, une bonne constitution de l'interprofessionnalisme total, qui s'opère par la réunion des interprofessionnalismes partiels, ne peut s'accommoder d'entités interprofessionnelles partielles trop nombreuses. Il est donc opportun que les familles professionnelles, envisagées comme l'expression institutionnelle de la notion d'interprofessionnalisme de nature, aient une importance minima. Dans tous les cas où cette importance n'est pas atteinte par l'application des critères normaux de la famille professionnelle, et notamment dans tous les cas où la notion de famille coïncide avec celle de profession élémentaire parce qu'on se trouve en présence de professions qui n'ont aucun lien de parenté naturelle avec aucune autre, il faut procéder à des créations artificielles de familles qui se justifient par de simples raisons de commodité. Ainsi apparaît la notion d'interprofessionnalisme d'opportunité, qui est le complément nécessaire de la notion d'inter-

professionnalisme de nature, dès l'instant que l'on veut, en tous les cas, superposer une organisation interprofessionnelle à l'organisation professionnelle.

Dans le concret, cette notion d'interprofessionnalisme d'opportunité s'est pratiquement dégagée lors de l'application de la Charte du Travail, à propos d'industries comme celles du verre ou du caoutchouc ; l'une et l'autre sont des industries parfaitement caractérisées, dont les techniques sont tout à fait particulières et ne permettent aucun échange de main-d'œuvre qualifiée avec d'autres industries, mais dont les effectifs, qui n'atteignent pas cinquante mille personnes ne permettent pas, sinon la constitution d'organes interprofessionnels sur le plan national, tout au moins leur constitution dans le cadre de certaines régions ou de certains départements.

En d'autres termes, on peut trouver des cas où la notion de famille professionnelle et celle de profession organisée sont rigoureusement superposables. Dès lors, le choix s'offre entre deux attitudes : ou appliquer rigoureusement le critère de constitution de la famille professionnelle et l'on reconnaîtra à la profession organisée la somme des attributs de la profession elle-même et de l'interprofessionnalisme partiel : ou constituer artificiellement une famille professionnelle dont les professions composantes seront à peu près indépendantes les unes des autres.

La logique tendrait à faire choix de la première solution, l'opportunité pratique, de la seconde. C'est en fait la seconde que l'on a généralement appliquée. Mais ce choix ne doit pas entraîner des inconvénients de nature à compenser ses avantages, ce qui revient à dire que, lors de la constitution des organes des familles professionnelles d'opportunité, sur le plan de la direction, de la gestion, de la représentation ou de l'organisation, on ne doit pas perdre de vue que la famille est purement artificielle et l'on doit seulement lui reconnaître les pouvoirs qui correspondent à ce qu'il y a véritablement de commun aux professions membres de la famille. Ainsi la représentation doit être distincte pour chaque profession puisque, par hypothèse, elles n'ont pas d'intérêts communs. La direction doit être également distincte pour chaque profession, puisque la politique de chacune d'elle est sans

rapports avec celle des autres. L'organisation, qui est une fonction dérivée de la direction, est dans le même cas. Par contre c'est pour l'exercice de la fonction de gestion que l'opportunité de la création de la famille en cause apparaît pleinement.

Deux observations qui sont de nature à préciser, sur le plan pratique, les notions d'interprofessionnalisme de nature ou d'opportunité ci-dessus exposée, trouvent ici leur place.

1^o Dans les faits, il n'y a pas de différence tranchée entre l'interprofessionnalisme de nature et l'interprofessionnalisme d'opportunité. Il y a, en réalité, des transitions à peu près insensibles entre les familles professionnelles qui présentent une parenté étroite, telle celle du vêtement, et les familles qui sont des « fourre-tout » comme celle qui englobe les industries et métiers d'art. Chaque famille a, en réalité, ses caractères propres et la véritable règle qu'il convient d'observer dans la constitution des organes d'une famille est justement qu'il n'y a pas de règles : chaque famille doit faire l'objet d'un examen particulier au regard des quatre fonctions de représentation, de direction, de gestion et d'organisation, et recevoir ses institutions propres. Ce n'est que dans l'exercice de la fonction de relai entre les pouvoirs publics économiques et les professions élémentaires que les familles doivent être organisées de manière à présenter les caractères d'interchangeabilité nécessaires à l'exercice de tout commandement ;

2^o Les corrections que l'on doit apporter à la rigueur des principes dégagés, aussi bien dans l'ordre professionnel que dans l'ordre interprofessionnel, tenant à la dimension des ensembles définis par l'application de ces principes, sont d'une extrême importance pratique. Souvent, elles l'emportent sur ces principes. Et cette observation vaut, non seulement dans l'ordre de l'interprofessionnalisme partiel où elles engendrent la notion d'interprofessionnalisme d'opportunité, mais également dans l'ordre de l'organisation professionnelle.

En fait, dans le droit positif français du temps de l'armistice, peu de professions organisées ont satisfait au critère de l'interchangeabilité des entreprises, ou, en d'autres termes, ont été des professions élémentaires. Les professions organisées sur la base de la loi du 16 août 1940 ont presque toutes déjà réalisé un premier stade d'interprofessionnalisme partiel,

moins étendu que celui de la famille professionnelle, mais cependant réel. C'est même par cet interprofessionnalisme partiel dit « de branche », et qui est une partie de l'interprofessionnalisme partiel ci-dessus défini, dit « de famille », que l'organisation a commencé. La notion de profession élémentaire n'a été dégagée que par la suite.

SECTION III. — De l'interprofessionnalisme total

§ 1. Naissance de la notion d'interprofessionnalisme total

Plusieurs voies mènent à la notion de l'interprofessionnalisme total et toutes d'ailleurs n'engendrent pas les mêmes attributions.

L'organisation interprofessionnelle totale peut, ainsi qu'on l'a vu, être d'abord conçue comme un stade préalable à l'organisation professionnelle dans un régime économique qui n'a pas besoin de descendre dans le détail de chaque activité professionnelle. Il s'agit là d'un régime économique qui ne se propose pas de diriger l'activité des professions, mais uniquement de représenter auprès des pouvoirs publics les intérêts généraux du commerce et de l'industrie et d'assurer sur un mode décentralisé et commercial des gestions d'intérêt commun à toutes les professions dont les pouvoirs publics ne souhaitent pas se charger eux-mêmes. C'est la conception de base des Chambres de Commerce et d'Industrie telles qu'elles existent depuis 1599.

La deuxième voie qui conduit à la notion d'interprofessionnalisme total est la recherche d'un support pour l'exercice de fonctions ou la gestion de services d'intérêt professionnel que, pour une raison ou pour une autre, on ne peut songer à confier à aucune profession en particulier. Quand la raison qui exclut la gestion professionnelle est l'absence de toute organisation professionnelle, on retrouve la voie précédemment dite, mais quand cette raison est de confier la gestion à un organisme désintéressé, offrant plus de garantie de loyauté et de compétence aux ressortissants, on rencontre là un second fondement possible de l'organisation interprofessionnelle.

Une troisième voie est celle que trace le besoin que peuvent

éprouver les pouvoirs publics de disposer d'organismes susceptibles de promouvoir l'activité économique dans des circonscriptions plus ou moins étendues. L'idée est alors que la prospérité économique a toujours, en dernière analyse, pour moteur des initiatives et qu'il est donc opportun d'ajouter à celles qui peuvent concevoir des personnalités cherchant à tirer profit de leurs capitaux, celles qui peuvent naître d'études systématiquement entreprises par des organismes techniquement compétents, même désintéressés.

Dans un stade plus évolué de l'organisation professionnelle, c'est-à-dire dans un stade qui comporte l'érection des groupements naturels professionnels en professions organisées, l'organisation interprofessionnelle s'impose dans le double dessein d'assurer entre les diverses professions organisées une liaison qui soit pour elles une source d'information réciproque, de largeur de vue et d'action ordonnée, et d'autre part, de les décharger de tous les services ou de toutes les gestions qui peuvent être mieux assurées et plus économiquement en commun que par chacune d'elle pour son compte.

Dans un régime d'économie dirigée, où les pouvoirs publics ayant conçu leur politique économique cherchent à la faire connaître aux professions organisées et à surveiller l'application qu'elles en font, l'institution d'une organisation interprofessionnelle peut répondre au souci d'instituer un relai entre les pouvoirs publics et les professions. Ce relai, étant unique, présente l'avantage, que les pouvoirs publics ont plus de chance de s'en faire bien comprendre que par toutes les professions et qu'ils peuvent entretenir avec lui de plus fréquents rapports, mais, étant d'origine professionnelle, ce relai présente aussi l'avantage de pouvoir se mettre à la portée des professions organisées et s'adresser à elles dans un langage qu'elles entendent.

Un tel relai peut d'ailleurs se concevoir à deux stades et consister en deux organisations toutes différentes. Au stade national, le relai peut s'opérer entre les administrations centrales des ministères et les administrations centrales des professions organisées. On est alors en présence d'un organisme du type du Centre d'Information interprofessionnel. Le relai peut encore se concevoir dans le cadre

régional et c'est alors entre les administrations centrales des ministères ou les autorités administratives régionales d'une part et les délégations régionales des professions organisées ou les entreprises elles-mêmes d'autre part que le relai fonctionne et l'on est alors en présence d'une organisation du type des Chambres économiques régionales.

Si ces deux relais sont institués, plusieurs voies s'offrent aux pouvoirs publics pour atteindre les professionnels. Une première : pouvoirs publics centraux, organisme interprofessionnel central, autorités centrales professionnelles, délégations régionales des professions organisées, ressortissants ; une seconde : pouvoirs publics centraux, autorités administratives régionales, organisme interprofessionnel régional, délégations régionales des professions organisées, ressortissants. Entre ces deux voies les pouvoirs publics choisissent celle que détermine la nature de la question en cause.

Ajoutons que dans une telle organisation, l'organisme interprofessionnel peut également jouer le rôle d'organisme d'appel pour les décisions prises par les professions organisées ou d'organe de surveillance pour l'exécution des prestations qu'on leur impose. Et ce sont là des fonctions dont l'exercice est susceptible d'alléger beaucoup la tâche des administrations centrales des ministères qui, dès lors, peuvent se consacrer à des travaux de plus large portée.

Enfin, une dernière voie peut conduire à la notion d'interprofessionnalisme, celle que détermine le désir d'instituer au-dessus du pouvoir réglementaire professionnel un pouvoir réglementaire plus général applicable à toutes professions organisées. Disons tout de suite qu'une telle voie ne semble pas bonne car l'État renoncerait à ses attributions essentielles s'il s'en remettait à d'autres que lui du soin de prendre des règles générales au point d'être applicables à toutes les professions organisées.

§ 2. Organisation de l'interprofessionnalisme total

Il en va de l'interprofessionnalisme total comme de l'interprofessionnalisme partiel. Il doit prendre sa racine dans l'échelon immédiatement inférieur de l'organisation. Ce sont donc en principe les émanations des organismes interpro-

fessionnels partiels qui constituent les organes de l'interprofessionnalisme total. C'est même dans le mode nécessaire de constitution de l'interprofessionnalisme total que se trouve l'une des justifications de l'interprofessionnalisme partiel. Les professions organisées sont, en effet, trop nombreuses pour pouvoir déléguer toutes un représentant dans les organismes de l'interprofessionnalisme total et il est bon d'opérer entre elles un premier groupement par la constitution de l'interprofessionnalisme partiel. Il va sans dire que dans les régimes économiques qui ne comportent ni organisation professionnelle *stricto sensu*, ni interprofessionnalisme partiel, l'interprofessionnalisme total prend directement racine au niveau des ressortissants ; mais, en ce cas, on ne peut être assuré d'une équitable représentation des différentes professions intéressées que moyennant l'établissement de catégories professionnelles au sein desquelles on procédera soit à des nominations, soit à des élections, et l'on retrouve ainsi la notion d'organisation interprofessionnelle partielle, limitée au seul objet de la désignation de l'interprofessionnalisme total.

Le deuxième caractère de l'organisation interprofessionnelle est celui de sa compétence universelle. Si, en effet, on ne reconnaît à l'interprofessionnalisme total qu'une compétence d'exception, qui traitera des questions situées hors de cette compétence ? Il faudra constituer d'autres organismes interprofessionnaux totaux et cette multiplicité d'organismes ne sera pas la marque de l'ordre. Au surplus, l'universelle compétence de l'organisation interprofessionnelle totale, en nourrissant de questions variées son activité, permet d'espérer que cette activité ne se tournera pas vers l'examen de questions intéressant l'interprofessionnalisme partiel ou les professions ; car c'est là un des dangers de la superposition de l'organisation interprofessionnelle à l'organisation professionnelle, qu'elle abaisse son plan au point de l'amener sur celui de la profession et de traiter ainsi, par double emploi, des questions qui sont dans la vocation d'autres organismes.

Le reste des règles d'organisation qui valent dans la matière de l'interprofessionnalisme total sont le reflet de celles qu'on a dégagées dans le domaine de l'organisation professionnelle proprement dite.

L'organisation est commandée par les fonctions que l'on reconnaît à l'interprofessionnalisme total. Ici encore la distinction de la représentation et des autres fonctions doit être faite. L'interprofessionnalisme total, ainsi qu'on l'a vu, ne doit pas exercer de fonctions de direction, mais il se charge généralement des multiples fonctions de gestion. Or, la représentation et la gestion requièrent des aptitudes différentes et le soin le plus grand doit être pris pour que les organismes qui les assument l'une et l'autre soient distincts. Plus concrètement doit-on dire que cette distinction résultera de l'existence d'une part, d'un organisme consultatif composé de professionnels, d'autre part, de services administratifs composés de techniciens salariés. L'articulation entre ces deux organismes doit se faire par le jeu d'une responsabilité effective des services administratifs devant l'organe consultatif professionnel pour ce qui est de la préparation de ses travaux et devant les pouvoirs publics eux-mêmes pour ce qui est des gestions que l'État confie à l'interprofessionnalisme total.

§ 3. Les différents ressorts territoriaux de l'interprofessionnalisme total

Sur le plan national, l'interprofessionnalisme total se conçoit principalement comme le relai entre les pouvoirs publics et l'ensemble des professions organisées. Il se charge en outre de tous les services d'information et de gestion qui facilitent l'action des professions organisées en leur donnant plus de sûreté et moins de complexité.

On peut en outre, concevoir que l'interprofessionnalisme total constitué dans le cadre national ait à jouer auprès des pouvoirs publics un rôle qui, selon les constitutions, peut aller de la simple consultation du type réalisé avant guerre par le Conseil national économique à la participation effective du Gouvernement du pays, comme c'est le cas dans les États corporatifs. Mais c'est là une question de nature politique, qu'ont à trancher les autorités constitutionnelles du pays. A tout le moins, l'expérience faite pendant le temps de l'armistice par le Conseil supérieur de l'Économie industrielle et commerciale a-t-elle montré qu'un organisme interprofessionnel national d'étude, d'information et de consultation rendait les

plus utiles services pour la confrontation des vues des pouvoirs publics et des milieux professionnels et pour l'élaboration d'une doctrine commune.

Au stade régional, l'interprofessionnalisme total doit être constitué pour jouer un rôle d'information et de consultation auprès des autorités économiques régionales, pour réaliser la liaison des délégations régionales des professions organisées et pour assurer diverses gestions. C'est notamment, au stade régional que l'on doit organiser la gestion de tous les services sociaux des professions si l'on veut économiser les frais vraiment trop lourds d'une gestion départementale.

Dans le cadre départemental, les attributions de l'organisation interprofessionnelle totale sont *mutatis mutandis* les mêmes que celles de l'échelon régional. Mais justement parce que ces attributions sont les mêmes se pose, dans l'ordre de la gestion, la question du partage des attributions entre ces deux degrés d'organisation. Ce partage est à régler suivant les principes que l'on a dégagés ci-dessus, à savoir, par un habile équilibre entre la nécessité d'économiser les frais de gestion et l'opportunité de rester en contact avec les bénéficiaires de ces gestions.

Quant au stade local, rien ne vient justifier qu'il comporte une organisation interprofessionnelle totale. Selon la Charte une telle organisation était facultative. Si elle est constituée, elle doit recevoir peu d'attributions, et surtout pas celle qui consisterait à être la base de l'organisation interprofessionnelle départementale ou régionale, car au stade local les professions sont trop faibles et trop diverses pour pouvoir apporter à l'organisme interprofessionnel une représentation judicieusement conçue et composée d'éléments valables.

CONCLUSION

LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE FRANÇAISE

Que peut devenir demain cette organisation professionnelle dont les principes de base et la philosophie viennent d'être dégagés ? C'est là une question que bien des personnes se posent, encore qu'elles ne souhaitent pas toutes y voir donner la même réponse. Pour les unes, l'organisation professionnelle est un mal nécessaire qui vient pallier tant bien que mal les difficultés d'approvisionnement et de gestion des entreprises ; elle doit donc durer aussi longtemps que la pénurie dont elle n'est qu'un remède imparfait ; pour les autres, l'organisation professionnelle est la marque d'une évolution anti-individualiste que la guerre a précipitée sans la créer et dont les effets doivent, sous des formes peut-être différentes, se poursuivre pendant longtemps encore. Chacun admet au surplus que des raisons d'ordre politique justifient la modification de l'organisation professionnelle telle que l'avaient instituée les nombreux textes cités plus haut. C'est là sans doute une position d'esprit très répandue, encore convient-il d'apercevoir clairement de quelles manières cette évolution que chacun annonce pourrait se réaliser.

Marquons d'abord nettement le point de départ. C'est en effet la modification des traits essentiels de l'organisation professionnelle française de l'armistice qui donnera à l'évolution annoncée sa raison d'être et sa consistance.

L'organisation professionnelle française de l'armistice se caractérise d'abord par la diversité des régimes qu'elle comporte. Il n'y a point de textes de base universellement applicables, mais seulement des régimes distincts, dont les uns concernent d'assez larges secteurs économiques alors que

d'autres sont relatifs à une seule profession. Cette diversité ne s'impose pas, en raison, avec le degré qu'elle revêt aujourd'hui ; si l'autonomie de certains régimes d'organisation professionnelle se justifie par la nature particulière des professions qu'ils concernent, il en est d'autres dont la diversité a beaucoup plus tenu à l'absence d'un pouvoir législatif unique qu'aux caractères propres des professions en cause.

Ce qui caractérise secondement l'organisation professionnelle de l'armistice, c'est que sa transformation est pour une large part prévue par le législateur lui-même ; il en est ainsi de la loi du 16 août 1940 ; pour une autre part, elle est amorcée, celle qui concerne par exemple le domaine social, où rien ne subsiste de la Charte du Travail. Au surplus, les secteurs professionnels actuellement organisés en des régimes qui dès leur naissance se prétendent définitifs sont relativement étroits. Cette circonstance facilitera grandement les réformes d'ensemble.

Un troisième trait caractérise l'organisation professionnelle française, c'est la séparation, poussée jusqu'à un point où elle devient factice, de l'organisation économique et de l'organisation sociale. Sans doute ces deux domaines sont-ils différenciés et leur distinction, traduite dans les institutions, n'est-elle pas autre chose qu'une heureuse application du principe de la division du travail. Mais distinction ne veut pas dire indépendance. L'économique et le social sont les deux aspects d'une seule réalité dont une institution unique doit être rendue responsable, ce qui n'exclue pas d'ailleurs qu'elle se multiplie sur des organismes distincts, si la solution des affaires l'exige. Ce n'était pas le cas sous l'armistice, où l'organisation économique et l'organisation sociale étaient entièrement indépendantes l'une de l'autre, sans d'ailleurs qu'on puisse trouver à cette situation d'autre explication que le fait que deux ministres égaux entre eux étaient chargés, l'un de l'économique et l'autre du social, sans qu'aucune autorité gouvernementale n'ait jamais eu le loisir, ni le goût, d'assurer entre eux une unité de vues qui respecte l'unité de la vie. La conséquence de cette séparation est que les questions économiques étaient généralement traitées par des institutions d'essence patronale, alors que les questions sociales

étaient généralement confiées à des organismes tripartites, d'où un manque de symétrie qui, aux yeux de certains, doit provoquer une évolution.

Un autre trait réside dans la grande confusion qu'on observe en matière économique entre les fonctions de direction, de représentation et de gestion, ainsi qu'entre les organismes qui en sont investis. C'est là un des défauts les plus caractéristiques de l'organisation économique de l'armistice et qui suffit à soi seul à expliquer la pérennité, malgré tous les textes contraires, de l'organisation syndicale d'avant guerre, en tant que celle-ci présentait à tout le moins le mérite d'exercer, à l'état pur, l'une des quatre fonctions, la fonction représentative.

Enfin, on relevait dans l'organisation de l'armistice une indépendance à peu près complète entre l'organisation professionnelle et l'organisation interprofessionnelle. Malgré les efforts réalisés pour établir en fait d'agréables ou utiles rapports entre ces deux ordres d'organismes, ils n'en sont pas moins institutionnellement complètement séparés, alors qu'en bonne logique l'organisation interprofessionnelle doit prendre appui non sur des professionnels individuellement considérés, mais bien sur les professions organisées.

Aucun de ces traits caractéristiques de l'organisation professionnelle du temps de l'armistice ne présente un caractère suffisant de logique ou de nécessité pour qu'il soit permis de penser qu'il est immuable. Tout, au contraire annonce, une évolution dans l'organisation professionnelle, mais ce qu'il faut apercevoir clairement c'est que cette évolution, si elle peut trouver dans des circonstances politiques extérieures au domaine professionnel l'occasion de se précipiter, n'en puise pas moins en elle-même sa raison d'être. Ce qui revient à dire qu'en tout état de cause, elle est inévitable.

L'un des moyens apparemment le plus sûr de déterminer le sens dans lequel cette évolution s'accomplira était d'examiner ce que les textes eux-mêmes contenaient à cet égard et cette méthode pouvait paraître d'autant meilleure que les principaux régimes d'organisation professionnelle ayant été édictés à titre provisoire esquisaient eux-mêmes leur propre évolution. Sur ce point, la Charte du travail offrait toute la

clarté désirable. Elle définissait, en effet, sommairement, mais avec une grande précision dans les principes, un état futur et idéal de l'organisation professionnelle caractérisé par une fusion du domaine économique et du domaine social, dont les organes propres disparaissent pour se transformer en organismes tripartites compétents pour toutes les questions professionnelles, dans quelque catégorie économique, sociale ou autre qu'elles puissent être classées. Par ailleurs, en même temps que cette fusion, devait se réaliser un autre mouvement qui consistait dans un recul des organismes de représentation propres à chaque classe sociale, qui devaient abandonner à tout le moins le plan national, et dans un accroissement concomitant de l'influence des organismes composés à partir de toutes les classes sociales réunies.

Cet état idéal de l'organisation professionnelle, défini par la Charte du Travail, est-il le terme possible, sinon légal puisque la Charte a été abrogée, de l'évolution attendue ?

Bien que présentée par la Charte du Travail comme découlant de la nature des choses, cette évolution vers une fusion de l'économique et du social au sein d'organismes tripartites, accompagnée d'un recul des organismes de classes n'est sans doute pas celle qui se réalisera, et ceci pour quatre raisons.

D'abord, parce que la forme sous laquelle doit intervenir la fusion de l'économique et du social est loin d'être au point ; la Charte ne peut guère servir sur ce point de précédent ; autant elle était prolixe sur la question des Comités sociaux et des syndicats qui étaient des formes provisoires d'organisation, autant elle était compendieuse sur les corporations, qui étaient pourtant l'état définitif qu'elle annonçait. Ses articles 39 et 40, qui traitaient des corporations, étaient relativement précis quant à la procédure de leur création, mais ils étaient muets quant aux principes dont les corporations à créer devaient s'inspirer.

Ensuite, parce qu'il n'est pas à penser que toutes les branches d'activité soient susceptibles de recevoir une organisation corporative, telle que les quelques exemples déjà réalisés permettent de la concevoir.

Également parce que la fusion de l'économique et du

social, telle que la Charte paraissait l'envisager, est contraire à une saine division du travail. Autant la distinction de l'économique et du social est une manière de tuer la vie si on la considère comme établissant dans les réalités observables un classement poussé jusqu'à la constitution d'institutions indépendantes l'une de l'autre pour chacun des deux ordres de questions, autant cette distinction est justifiée lorsqu'elle a simplement pour objet de provoquer une certaine spécialisation des services chargés de traiter les questions économiques et les questions sociales. En d'autres termes, ce qu'il conviendrait de faire en cette matière, ce n'est pas, comme l'envisageait la Charte, une fusion de l'économique et du social au sein d'un organisme unique, mais c'est la soumission à une direction supérieure unique d'organismes économiques et d'organismes sociaux qui resteraient distincts par la spécialisation de leurs attributions et par une constitution adaptée à leurs fonctions propres. Subsidiairement, ajoutons aux raisons que nous avons de croire que la fusion de l'économique et du social ne se fera pas, cette autre raison qu'une telle fusion entraîne celle des administrations publiques chargées de l'un et de l'autre ordre de questions. Or rien n'annonce une telle évolution.

En outre, il apparaît bien que la fusion de l'économique et du social n'est pas souhaitée par les professionnels, ou tout au moins par une partie d'entre eux. Les milieux patronaux sont en général hostiles à tout mode d'organisation professionnelle qui conduirait à donner à leurs salariés, cadres, employés ou ouvriers, une part égale à la leur dans la direction économique de la profession. Pendant longtemps encore, la politique professionnelle en raison des répercussions qu'elle exerce sur la direction des entreprises apparaîtra l'apanage de la classe sociale des chefs d'entreprise, c'est-à-dire des patrons, et l'on concevra mal l'octroi de responsabilités économiques égales à trois classes sociales, dont les intérêts pèsent des poids si différents.

Enfin, parce que la fusion de l'économique et du social n'est qu'une demi-mesure. Le véritable problème économique-social n'est pas dans le rapprochement des deux points de vue et dans leur coordination forcée par les soins d'organismes

dotés d'une double compétence. Le problème est dans l'existence même du régime capitaliste et de son corollaire nécessaire, le régime du salariat.

Ce dont souffre en effet la classe ouvrière, ce n'est pas du tout — en dehors d'une infime minorité de spécialistes de la représentation ouvrière — de ne pas participer paritairement avec les patrons à l'élaboration de la politique professionnelle, c'est d'être salariée, c'est-à-dire de recevoir sa subsistance d'un régime juridico-économique qui n'assure ni la stabilité de l'emploi, ni la concordance des intérêts ouvriers et patronaux. Plus précisément, aussi longtemps que le régime capitaliste subsistera, c'est-à-dire aussi longtemps que le patron sera rémunéré par un bénéfice variable suivant le résultat de sa gestion et que l'ouvrier sera rémunéré par un salaire indépendant de ce résultat, la conviction s'entretiendra, à juste titre d'ailleurs, dans les milieux ouvriers, que tout franc gagné par le patron l'est sur les salaires, ou, en d'autres termes, que les bénéfices et les salaires sont comme le tube et la cuvette d'un baromètre de Toricelli, pour lesquels au fur et à mesure que le mercure monte dans le tube, il descend dans la cuvette et réciproquement. Ce n'est pas parce qu'on remplacera un régime d'organisation professionnelle dans lequel les intérêts de chaque classe sociale sont distinctement organisés par un régime dans lequel ces intérêts se rencontreront autour d'une même table, que cessera l'opposition de ces intérêts. Affirmer le contraire est une escroquerie de l'esprit. Qu'on ne voit pas d'ailleurs dans cette affirmation une condamnation du principe des organismes paritaires institués à l'échelon de l'entreprise. En tant que ceux-ci en effet, permettent à chaque classe sociale de s'exprimer devant toutes les autres, en tant qu'ils facilitent la compréhension réciproque des intérêts de classe et surtout en tant qu'ils peuvent répandre dans toutes les classes sociales les données de fait qui s'imposent à elles toutes, en tant notamment qu'elles donnent à la classe des salariés l'occasion de concevoir le bien fondé du célèbre « tout n'est pas possible » de Léon Blum, l'institution des organismes tripartites d'entreprise est une utile chose et peut réduire la plupart des causes superficielles de troubles sociaux. Mais il ne faut pas lui demander plus et

attendre d'elle qu'elle abroge les lois de l'arithmétique. De là découle que l'évolution de l'organisation professionnelle dépend grandement du maintien, de la modification, ou de la suppression du régime capitaliste et que cette évolution ne peut être décrite que sous la réserve d'une hypothèse préliminaire relative à ce point.

Faisons l'hypothèse du maintien du régime du capitalisme, ou plus exactement de sa restauration par la réduction de la part léonine qu'une législation de guerre a faite à l'État dans les résultats bénéficiaires, mais non définitaires — des gestions capitalistes. Faisons également l'hypothèse que l'évolution future s'inspirera des fruits de l'expérience et se réalisera selon le cours d'une logique cartésienne.

Cela étant cette évolution peut tendre vers quatre termes distincts.

D'abord, vers une organisation professionnelle minima comportant l'organisation de la seule fonction de représentation. Il semble en effet que même le régime économique le plus libéral ne peut que tirer profit de l'existence d'une représentation professionnelle bien organisée. Il n'est pas nécessaire, en effet, de démontrer longuement qu'un régime libéral même pur, qui ne suppose théoriquement de l'État aucune action dans l'ordre économique, ne peut pas se passer d'une représentation professionnelle. C'est toujours, en effet, l'État qui fixe les droits de douane, négocie les traités de commerce, élabore le système fiscal, prend les règlements de police. Pour tous ces objets, et pour d'autres, une instruction convenable des problèmes à résoudre suppose la consultation des intéressés et comme ils sont nombreux, cette consultation n'est possible qu'à travers leurs représentants.

On remarquera que le terme d'une évolution ainsi conçue pourrait marquer néanmoins par rapport à l'avant guerre des progrès certains. On en dénombre trois.

En premier lieu, ainsi qu'on l'a montré lors de l'étude de la fonction représentative, une bonne représentation des professions exige que l'affiliation du représenté à l'organisme représentatif soit obligatoire. Sans cette condition, on ne peut être en effet assuré que le représentant est bien l'interprète de toute la profession.

En second lieu, s'il est admis que le groupement des professionnels aux fins de leur représentation soit obligatoire et si l'on tient compte de ce que les intérêts à représenter varient suivant les classes sociales, on est conduit à penser que chaque classe sociale doit être obligatoirement représentée par ses organismes propres, ce qui ajoute à l'organisation d'avant guerre la représentation des cadres, celle des agents de maîtrise et celle des employés. Il n'est d'ailleurs point nécessaire que cette représentation, organisée par classe et rendue obligatoire, comporte la division en cinq classes qu'avait prévue la Charte du Travail et trois suffisent peut-être : patron, cadres, ouvriers-employés. Peu importe la décision prise à cet égard, l'important est que le duo patron-ouvrier, soit transformé en un concert à trois voix d'où peut naître plus d'harmonie, et cesse d'être un duel.

Enfin l'accomplissement fidèle de la fonction de représentation suppose que l'organisme représentatif soit exactement renseigné sur les situations de fait, en même temps d'ailleurs que sur les sentiments, des représentés ; d'où la nécessité de reconnaître à l'organe représentatif des droits d'enquête en matière économique et sociale auprès des représentés et corollairement d'imposer aux représentés l'obligation de répondre exactement aux demandes de renseignements de leurs représentants. Ainsi pourrait être maintenue la possibilité, actuellement existante, de dresser d'exactes statistiques industrielles et commerciales, et seraient dissipées les ténèbres où se débattaient avant guerre les pouvoirs publics dès qu'ils essayaient d'agir en matière économique. En bref, la première évolution possible tendrait vers un syndicalisme obligatoire, organisé par classe sociale, et doté des moyens d'investigation nécessaires pour son exacte information et celle des pouvoirs publics.

Accessoirement pourrait-on maintenir l'institution d'organismes tripartites d'entreprise dont il y a beaucoup de bien à attendre sans que son existence ne heurte en quoi que ce soit les conditions de fonctionnement du régime libéral.

L'évolution de l'organisation professionnelle peut en deuxième lieu conduire vers un terme qui tout en restant compatible avec les principes d'un régime économique

libéral permette la réalisation sur le mode collectif du bien commun de la profession, c'est-à-dire vers une organisation qui comporterait, en sus de la fonction de représentation, une fonction de gestion, limitée au domaine que nous avons précédemment reconnu être l'accessoire de la représentation. En clair, une telle organisation ne serait pas autre chose que l'extension à chaque profession considérée en elle-même des pouvoirs qui depuis longtemps sont reconnus à l'organisation interprofessionnelle des Chambres de Commerce et des régions économiques.

Par rapport à la première évolution possible, celle-ci présenterait en sus, d'une part, la possibilité de gérer des services demandés par les représentés, tels que les services de renseignements de toute nature, mais d'autre part, aussi la possibilité de gérer des services d'intérêt commun dont les pouvoirs publics pourraient se charger en régime libéral parce qu'ils n'ont pas le caractère de gestion économique, mais dont en fait ils se déchargent sur la profession, par exemple, les services de formation professionnelle ou les services de la médecine du travail. Un tel mode d'organisation professionnelle présenterait par rapport à la situation de fait du syndicalisme d'avant guerre outre les différences déjà dites sur le plan de la représentation la nouveauté que ces gestions communes non économiques seraient pour les professions rendues obligatoires au lieu d'être comme pour les syndicats d'avant guerre une simple faculté dont seuls les plus évolués ont usé. Il n'est pas interdit, au surplus, de penser que certaines de ces gestions devraient être assumées conjointement par les syndicats de toutes les classes sociales de la même profession unissant leurs efforts dans des organismes communs.

Progressant sur le chemin d'une organisation professionnelle plus poussée, on peut concevoir le terme d'une troisième évolution possible, qui ajouterait aux précédentes la possibilité de réaliser dans le cadre de chaque profession un commencement d'organisation profonde du type « entente », mais il s'agirait là non pas, au sens exact du terme, d'ententes à base contractuelle assorties d'une possibilité de dissidence, mais d'ententes susceptibles d'être étendues par voie d'obligation à l'ensemble de la profession à la manière que concevait le

projet de loi Marchandeaup-Flandin du 12 janvier 1935.

Mais sur ce point il convient pour plus de clarté d'établir une sous-distinction.

On peut en effet concevoir que les ententes, rendues obligatoires dès qu'elles réunissent une quantité déterminée des membres de la profession ou des chiffres d'affaires des entreprises restent sans articulation avec l'État, ou au contraire qu'elles soient soumises de sa part à une homologation, à un contrôle et à des sanctions en cas de lésion de l'intérêt général. Dans le premier cas, on est en présence d'un régime économique qu'on a ci-dessus nommé le « libéralisme des professions », entendant par là un régime de liberté dans lequel l'agent reconnu libre n'est pas le chef d'entreprises, mais la profession formée par l'ensemble des chefs d'entreprises. Il reste d'ailleurs pour admettre un tel régime à montrer — ce que nul ne fait jusqu'à présent — qu'entre des professions libres de réaliser sur le mode collectif et par la discipline qu'elles s'imposent elles-mêmes l'intérêt professionnel, des mécanismes automatiques existent et jouent, qui permettent d'assurer l'équilibre économique et de sauvegarder l'intérêt général, de la même manière que l'école libérale a montré que dans le libéralisme des chefs d'entreprise, le mécanisme des changes et le mécanisme des prix réalisaient ces mêmes fins. Dans le second cas, on est en présence d'un régime qui n'est pas encore dirigé car la direction dans la mesure où elle existe dans ce régime, est celle de chaque profession, ce qui est bien la négation du dirigisme, lequel suppose un dirigeant. En d'autres termes, on ne peut reconnaître à un tel régime le caractère dirigé que si l'on admet, ce qui d'ailleurs est vrai, que le libéralisme classique n'est pas autre chose qu'un régime dirigé dans lequel il y a autant de dirigeants que de chefs d'entreprise. Dans le second cas, il y a par rapport au premier la différence que la protection de l'intérêt général n'est pas laissée au jeu de mécanismes automatiques, dont l'existence est encore incertaine, mais incombe à des freins que manœuvrent les pouvoirs publics. Mais il y a cette ressemblance fondamentale qu'il y a autant de dirigeants que de professions.

Enfin, le terme de la quatrième évolution possible consiste en un régime d'organisation professionnelle dans lequel les

quatre fonctions de direction, de représentation, de gestion et d'organisation sont instituées dans toute leur plénitude. Pour ce qui est des fonctions de représentation et d'organisation, elles sont telles que nous les avons décrites ci-dessus. En ce qui touche la fonction de gestion, elle comporte dans ce régime une subdivision entre les gestions assumées à la demande de l'organisme représentatif et celle qui, concourant à la direction économique de la profession, sont instituées sur l'initiative de son organisme directeur. La fonction de direction, enfin, est, dans ce régime, une délégation donnée à l'organisme directeur par l'autorité directrice de l'économie de telle manière que la politique économique imaginée par l'État soit connue des chefs d'entreprise et appliquée par leurs soins selon des instructions qui émanent de l'État et leur parviennent par la voie d'une hiérarchie descendante ne comportant aucune solution de continuité, c'est-à-dire excluant à tous les degrés de cette hiérarchie l'existence d'un pouvoir propre.

Ces quatre fonctions, pour être correctement assumées, doivent, nous l'avons vu, être confiées à des organismes distincts dont chacun d'eux respecte dans sa constitution les conditions que nous avons reconnues être imposées par leur nature particulière.

Il appartient à une étude d'organisation professionnelle de déterminer avec netteté les différents types d'organisation professionnelle possibles. Il appartient à la seule autorité directrice de l'économie de choisir et d'instaurer l'un de ces types. En d'autres termes, on ne saurait tirer de l'examen de la seule matière professionnelle des raisons d'orienter l'organisation professionnelle future vers l'une ou l'autre de ses formes possibles. L'organisation professionnelle, en effet, est une question seconde par rapport à celle du régime économique et c'est le choix de ce régime qui détermine le type d'organisation professionnelle convenable. Ce qu'il faut simplement savoir c'est que le premier et le second type étudiés conviennent à un régime libéral et lui conviennent seuls ; que le quatrième type convient à un régime d'économie dirigée et lui convient seul ; que le troisième type présente un caractère bâtard, né d'une tentative de conciliation entre deux principes contraires : celui que la profession doit être dirigée et celui que chaque

profession peut se diriger pour son compte sans être aucunement soumise à une direction économique conçue dans le dessein de réaliser l'intérêt général.

La seule conclusion de cette étude sera donc que le « libéralisme des professions » est une demi-mesure détestable, car il est un renoncement à la pensée sans renoncement à l'action et qu'il élève à la hauteur d'une fin en soi, la réalisation de l'intérêt professionnel, sans considérer que la profession a pour seule raison d'être, de servir chaque consommateur en particulier et eux tous réunis.

VU ET DÉCLARÉ
DIGNE D'ÊTRE PRÉSENTÉ,

Le Président,
FRANÇOIS-PERROUX.

Le 28 octobre 1944.

VU,
L'Assesseur du Doyen,
R. MOREL.

VU, ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES ET THÈSES

- BACONNIER. *Le Salut par la corporation*. Œuvres françaises.
- BAUDIN. *Le Corporatisme*. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1942.
- BOISDÉ. *Techniques de l'organisation professionnelle*. Presses Universitaires, 1942.
- BOUVIER-AJAM. *La Question du corporatisme*. Lesfauries.
— *La Doctrine corporative*. Sirey, 5^e édition, 1943.
- DENIS. *La Corporation*. Presses Universitaires, 1941.
- DIVERS. *Les Étapes de la législation corporative en France*. Institut d'études corporatives et sociales, 1944.
- DOUENCE. *Essai sur le corporatisme français*. Thèse, Bordeaux, 1942.
- ESPINOZA. *La Compétence des Comités d'organisation et les problèmes du rattachement des entreprises aux Comités d'organisation*. Thèse, Paris, 1942.
- FRANÇOIS PERROUX. *Syndicalisme et corporatisme*. Librairie générale de Droit, 1938.
— *Capitalisme et communauté de travail*. Presses Universitaires, 2^e édition (sous presse).
— *Communauté*. Presses Universitaires, 1942.
- GILBERT H. GEORGE. *Le Régime juridique des Comités d'organisation*. Thèse, Paris, 1942.
- LÉGAL ET BRETHER DE LA GRESSAYE. *Le Pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*. Paris, 1938.
- LEHIDEUX-VERNIMMEN. *La Fonction de commissaire du Gouvernement dans la nouvelle organisation de l'économie industrielle et le contrôle de l'État sur les Comités d'organisation et sections de répartition*. Thèse, Paris, 1942.
- LEPANY. *La Loi du 16 août 1940, moyen d'économie dirigée et source d'organisation professionnelle*. Thèse, Paris, 1942.
- MERIGOT. *Essai sur les Comités d'organisation professionnelle*. Thèse, Bordeaux, 1943.
- MONSEGUR. *Aux confins du service public et de l'entreprise privée*. Thèse, Bordeaux, 1942.
- PIROU. *Le Corporatisme*. Sirey, 1935.
— *Nouveaux aspects du corporatisme*. Sirey, 1935.
- SALLERON. *Naissance de l'État corporatif*.

II. — REVUES, JOURNAUX ET PUBLICATIONS DIVERSES

Bulletin de la Charte du Travail.

Bulletin quotidien d'études et d'informations économiques.

Les Cahiers. Études pour une révolution française. (Publication clandestine de l'O. C. M.)

Cahiers de défense de la France. (Publication clandestine de la Résistance.)

Cahiers du témoignage chrétien. (Publication clandestine de la Résistance.)

Centre d'Information des jeunes patrons. Publications diverses et notamment :

« *L'Avenir des Comités d'organisation* ». Paris, 1943.

Centre d'Information interprofessionnel. Publications diverses et notamment :

L'organisation économique actuelle. Sept conférences données à l'École supérieure d'organisation professionnelle, 1941.

Le Nouvel aspect des institutions françaises. Sept conférences données à l'École supérieure d'organisation professionnelle, 1942.

Journées d'études de l'organisation professionnelle économique, 1944.

Du libéralisme à l'organisation professionnelle. Travaux d'officiers prisonniers à l'Oflag IV, D, 1942.

Revue de Presse.

Chroniques du C. E. T. O. P. (Centre d'Études des Techniciens de l'organisation professionnelle.)

La Communauté française. Cahiers d'études communautaires.

Conseil supérieur de l'Économie industrielle et commerciale. (*Rapports et procès-verbaux.*)

Conseil supérieur du Travail. (*Rapports et procès-verbaux.*)

Cycle d'études de la CEGOS.

Les Documents français.

Les Documents de l'Institut d'études corporatives et sociales.

Droit social.

Études agricoles d'économie corporative.

Gazette du Palais.

Production.

Revue de l'Économie contemporaine.

Rencontres.

La Semaine juridique.

Sources.

La Vie industrielle.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	V
CHAPITRE PREMIER. — La notion de profession	1
<i>Section I.</i> — Définition de la profession	1
§ 1. La profession, genre d'activité	2
§ 2. La profession, groupement naturel	6
<i>Section II.</i> — Les nomenclatures des professions et des métiers	6
CHAPITRE II. — La notion d'organisation	12
<i>Section I.</i> — La notion d'organisation formelle	13
— <i>II.</i> — La notion d'organisation réelle	16
CHAPITRE III. — Les sources législatives et réglementaires de l'organisation professionnelle françaises pendant l'armistice.	23
<i>Section I.</i> — L'organisation professionnelle de la métropole	26
§ 1. Les régimes fondamentaux d'organisation professionnelle	26
§ 2. Les régimes dérivés d'organisation professionnelle	34
<i>Section II.</i> — L'organisation professionnelle applicable aux colonies	41
§ 1. Le régime de droit commun	41
§ 2. Le régime particulier de l'Afrique du Nord	41
CHAPITRE IV. — Sociologie de l'organisation professionnelle ..	44
<i>Section I.</i> — L'intérêt professionnel	46
— <i>II.</i> — La personne professionnelle	50
— <i>III.</i> — Le droit professionnel	53
— <i>IV.</i> — Les juridictions professionnelles	56
CHAPITRE V. — Les quatre fonctions de l'organisation professionnelle	67
<i>Section I.</i> — La fonction de représentation	67
— <i>II.</i> — La fonction de direction	71
— <i>III.</i> — La fonction de gestion	75
— <i>IV.</i> — La fonction d'organisation	79
— <i>V.</i> — Des rapports entre les quatre fonctions de l'organisation professionnelle	85
— <i>VI.</i> — Aperçu critique du droit positif français du temps de l'armistice	90

	PAGES
CHAPITRE VI. — Les rapports de la profession organisée et de l'État	95
<i>Section I.</i> — Quant à la fonction de représentation ..	96
— <i>II.</i> — Quant à la fonction de gestion	98
— <i>III.</i> — Quant à la fonction de direction	99
— <i>IV.</i> — Quant à la fonction d'organisation	107
CHAPITRE VII. — Les rapports de la profession organisée avec les entreprises	109
<i>Section I.</i> — De l'appartenance à la profession organisée	109
— <i>II.</i> — Des pouvoirs d'une profession organisée quant à l'ouverture des entreprises ..	118
— <i>III.</i> — Des pouvoirs de la profession organisée quant à la fermeture des entreprises ..	126
— <i>IV.</i> — Des pouvoirs de la profession organisée quant à l'activité des entreprises ...	130
— <i>V.</i> — Des pouvoirs de la profession organisée à l'égard de la personne du chef d'entreprise	141
— <i>VI.</i> — De la responsabilité des professions organisées	145
CHAPITRE VIII. — Les rapports de la profession organisée avec les groupements d'entreprises	148
<i>Section I.</i> — L'organisation professionnelle et les syndicats	148
— <i>II.</i> — L'organisation professionnelle et les ententes	155
— <i>III.</i> — Aperçu critique du droit positif français pendant le temps de l'armistice	166
CHAPITRE IX. — Les fractionnements de l'organisation professionnelle	170
<i>Section I.</i> — Les fractionnements selon la matière	171
§ 1. La distinction de l'économique, du social et du professionnel	173
§ 2. La synthèse de l'économique, du social et du professionnel dans le corporatif	182
<i>Section II.</i> — Les fractionnements selon le territoire ...	182
§ 1. Des circonscriptions territoriales	191
§ 2. Les fonctions des organismes démultipliés	199
<i>Section III.</i> — Les fractionnements selon la dimension des entreprises	204
CHAPITRE X. — L'intégration des professions organisées dans les ensembles interprofessionnels	212
<i>Section I.</i> — Naissance de la notion interprofessionnelle et principes fondamentaux qui la régissent	212

<i>Section II. — De l'interprofessionnalisme partiel. Théorie</i>	
de la famille professionnelle	218
§ 1. L'interprofessionnalisme de nature	219
§ 2. L'interprofessionnalisme d'opportunité	229
<i>Section III. — De l'interprofessionnalisme total</i>	232
§ 1. Naissance de la notion d'interprofessionnalisme total	232
§ 2. Organisation de l'interprofessionnalisme total	234
§ 3. Les différents ressorts territoriaux de l'interpro- fessionnalisme total	236
CONCLUSION. — Les évolutions possibles de l'organisation pro- fessionnelle française	239
BIBLIOGRAPHIE	251
TABLE DES MATIÈRES	253

1944. — Imprimerie des Presses Universitaires de France. — Vendôme (France)
C.O.L. 31.0455

ÉDIT. N° 21.016

IMP. N° 10.370

